

الفيدرالية في الإمارات

النظرية، والواقع، والمستقبل



محمد بن هويدن

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

الفيـدرالية في الإمـارات

النظرية، والواقـع، والمستقبل

محتوى الكتاب لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز

الطبعة الأولى 2010

النسخة العادية ISBN 978-9948-14-286-7
النسخة الإلكترونية ISBN 978-9948-14-297-3

توجه جميع المراسلات إلى العنوان التالي:
مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية
ص. ب: 4567
أبوظبي
دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: +9712-4044541
فاكس: +9712-4044542

E-mail: pubdis@ecssr.ae
Website: http://www.ecssr.ae

الفيدرالية في الإمارات

النظرية، والواقع، والمستقبل

محمد بن هويدن



مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

أنشئ مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية في 14 آذار/ مارس 1994 كمؤسسة مستقلة تهتم بالبحوث والدراسات العلمية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بدولة الإمارات العربية المتحدة ومنطقة الخليج والعالم العربي. وفي إطار رسالة المركز تصدر هذه السلسلة من الكتب كإضافة جديدة متميزة في المجالات الاستراتيجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمعلوماتية.

المحتويات

مقدمة

يعتبر موضوع الفيدرالية من الموضوعات المعقدة، وذلك بحكم اختلاف الممارسات الفيدرالية في العالم؛ فمن بين نحو 24 دولة تتبع النظام الفيدرالي في عالم اليوم لا توجد دولتان اثنتان تتطابقان في أسلوب الممارسة الفيدرالية، ولا يوجد ثمة نموذج معين للفيدرالية يمكن اعتباره النموذج المثالي الذي ينبغي أن تحتذي به الدول الراغبة في التحول إلى النظام الفيدرالي. فالحقيقة أن لكل دولة خصوصيتها التي يجب أن يوضع على أساسها نموذج فيدرالي يتأقلم مع تلك الخصوصية.

ومع ذلك، فإن التطرق إلى موضوع الفيدرالية عمل شيق للغاية، إذ يتيح لك الفرصة للتعرف على مجال يتسم بدرجة عالية من المرونة والانفتاح على كل الصيغ، بعيداً عن الجمود الذي قد يلازم أشكال نظم الدولة الأخرى. فالنظام الفيدرالي نظام معاصر، والعمل به في عالم اليوم في تزايد؛ حيث إن نحو 40٪ من سكان العالم يعيشون في دول تتبع النظام الفيدرالي، كما أن الفيدرالية أصبحت صيغة يدعو الكثيرون إلى تطبيقها في تجارب جديدة، باعتبارها أفضل السبل للحفاظ على كينونة بعض الدول، ولاسيما تلك المعرضة للتفكك والانهيار بسبب الاختلافات العرقية أو المذهبية الموجودة في داخلها. فلا غرابة، إذن، أن نجد دولاً مثل العراق والسودان وسريلانكا تتجه نحو الأخذ بالفيدرالية.

ولذلك، فإن دراسة الفيدرالية أمر مهم لطالب العلوم السياسية، ولكل شخص راغب في فهم النظام الفيدرالي، وخاصة نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة، التي قامت منذ بدايتها على الأسلوب الفيدرالي، واعتمدته أفضل الخيارات لحاضر هذه الدولة ومستقبلها، حتى إن الممارسة الفيدرالية في دولة الإمارات قد أصبحت أول ممارسة فيدرالية ناجحة في العالم العربي، فالتجارب الفيدرالية في العالم العربي كانت قصيرة ولم تستطع الاستمرار؛ فتجربة الاتحاد بين مصر وسورية لم يكتب لها الاستمرار إلا لفترة قصيرة امتدت من عام 1958 إلى عام 1961، كما لم يدم الاتحاد الفيدرالي العربي بين العراق والأردن عام 1958 طويلاً، ولم تستمر فيدرالية اتحاد الجنوب العربي التي ضمت 17 إمارة كانت تحت سيطرة بريطانيا في جنوب اليمن طويلاً، إذ استمرت من عام 1962 وحتى عام 1967، وانتهت عندما حصل الجنوب على استقلاله من بريطانيا وظهرت جمهورية اليمن الجنوبية الديمقراطية الشعبية. كما لم يكتب لتجارب اتحادية أخرى في المنطقة العربية البقاء والاستمرار، حيث كانت هناك محاولة للاتحاد الفيدرالي بين مصر وليبيا في بداية السبعينيات من القرن العشرين، ومحاولة مماثلة بين العراق وسورية بعد توقيع مصر على معاهدة السلام مع إسرائيل عام 1979، ومحاولة للاتحاد بين ليبيا وسورية في بداية الثمانينيات، إلا أن جميع تلك المحاولات كانت محاولات سياسية جاءت كردة فعل على أحداث سياسية معينة، ولم تستطع أن تخلق لها أرضية قوية للانطلاق، فتعثرت من البداية.

وتعد دراسة التجارب الفيدرالية الموجودة في العالم أمراً ضرورياً لأولئك الراغبين في وضع صيغ فيدرالية لبعض الدول التي هي في مرحلة التحول الفيدرالي

أو تلك التي تفكر في تطبيق الفيدرالية، وذلك من أجل الوقوف على طبيعة التجارب الفيدرالية القائمة بإيجابياتها وسلبياتها، والاستفادة منها لوضع صيغ مناسبة تأخذ بإيجابياتها وتتجنب سلبياتها، للوصول إلى أفضل الصيغ الفيدرالية المناسبة لكل حالة.

هذا العمل الذي بين يديك يأتي تتويجاً لسنوات عدة من تدريس مادة حكومة وسياسة الإمارات ضمن الخطة التدريسية لقسم العلوم السياسية بكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية بجامعة الإمارات، وهو ما أتاح لي المجال للنظر في موضوع غاية في الأهمية، ألا وهو موضوع النظام الفيدرالي في دولة الإمارات. وبرغم توافر الكتابات حول هذا الموضوع، فالغالب أن نجدها قديمة لا تواكب التغيرات المعاصرة التي حدثت على الساحة الإماراتية، ولاسيما منذ بدء مرحلة التمكين في دولة الإمارات، والتي انطلقت مع نهاية عام 2005.

لذلك، فإن الحاجة إلى عمل يتناول المستجدات السياسية على الساحة الإماراتية أمر ضروري. لقد كان لي شرف الاطلاع على مجموعة من الكتب والدراسات التي تناولت التاريخ السياسي للإمارات، والتي كتبها أساتذة فضلاء من الإمارات ومن العالمين العربي والغربي. ولكن، مع ذلك، فإننا نستطيع القول بأن موضوع الفيدرالية ظل في الغالب موضوعاً هائماً في بعض الكتابات العربية، باستثناء بعض الكتب المنشورة التي ركزت على دراسة حال الفيدرالية في دولة الإمارات؛ ومنها: عادل الطبطبائي، **النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة** (1978)؛ والعمل الصادر عن مركز دراسات الوحدة العربية، **التجارب الوحدوية العربية المعاصرة: تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة**

(1981)؛ وناجي صادق شراب، دولة الإمارات: دراسة في السياسة والحكم (1983)؛ وماجد راغب الحلو، أنظمة الحكم ودستور الإمارات (1990)؛ ومحمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات (1994)؛ وعمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة (1995)؛ وعبدالرحيم عبداللطيف الشاهين، نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة (1997). بالإضافة إلى بعض الدراسات المنشورة التي غطت هذا الموضوع؛ كدراسة خلدون ساطع الحصري، «اتحادية دولة الإمارات: النص الدستوري والممارسة» (1981)؛ ودراسة عمر الخطيب، «التجربة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة: بين النصوص الدستورية والممارسات السياسية» (1982)؛ ودراسة عبدالله العنزي، «النظام الاتحادي لدولة الإمارات: دراسة مقارنة» (1997)؛ ودراسة عبدالخالق عبدالله، «تطور النظام الاتحادي في الإمارات» (2005).

ولعل الأمر البارز في مثل تلك الأعمال أنها – مع علوِّ نوعيتها في طرح موضوع الفيدرالية في الإمارات – قد غطت فترة زمنية سابقة، ولم تواكب التطورات الحديثة على الساحة الإماراتية، ولاسيما فترة ما بعد إدخال ممارسة الانتخابات الجزئية على عضوية المجلس الوطني الاتحادي؛ لذلك ارتأيت أن أقدم مساهمة أحدث في مجال الدراسات المعنية بالفيدرالية في الإمارات، تتناول قضايا لم تتطرق إليها العديد من الدراسات الأخرى، بحكم أنها كُتبت في زمن سابق على ما استجد من أحداث في الساحة المحلية.

أما الهدف من هذا العمل فهو وضع مرجع تعريفي حول نظام الإمارات الفيدرالي، ليساعد كل مهتم بمعرفة النظام الفيدرالي القائم في دولة الإمارات،

ويكمل ما هو موجود في المكتبة العربية من أعمال - كتلك المذكورة آنفاً - عن موضوع الفيدرالية في الإمارات. كما أن هذا العمل يطرح رؤية حول تطوير العمل الفيدرالي في الإمارات من خلال استشراف المستقبل، ويضع تصوراً عن الكيفية التي يمكن أن يتحرك من خلالها العمل الاتحادي نحو تحقيق النضج، وهو ما لم تتناوله معظم الدراسات السابقة المعنية بشأن الفيدرالية الإماراتية، حيث وقفت في معظمها عند الوصف والتحليل، ولم تتعدَّ ذلك إلى دراسة المستقبل ووضع رؤية مستقبلية لتعزيز النظام الاتحادي في الدولة.

ويعتمد هذا الكتاب على المنهج المؤسسي القائم على دراسة النظام السياسي في الدولة من خلال التركيز على شكل المؤسسات السياسية المكونة لهذا النظام والمتمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، واختصاصاتها، ودراسة الدساتير التي تستند إليها، وما تحتويه من قواعد قانونية منظِّمة. ولقد أضاف بعض المهتمين بدراسة هذا المنهج الأحزاب وجماعات الضغط والمصالح، باعتبارها أيضاً من مكونات النظام السياسي.[1] ونحن سنركز على دراسة المؤسسات السياسية المكونة للنظام السياسي في دولة الإمارات، باعتبار أن الدولة هي وحدة التحليل التي سنعتمد على دراستها؛[2] وسينصبُّ بحثنا على دراسة المؤسسات السياسية الثلاث الموجودة على المستوى الاتحادي لدولة الإمارات، نظراً لعدم وجود أحزاب أو جماعات ضغط في مكونات النظام السياسي الخاص بها.

ومع أن المنهج المؤسسي مهم في تحديد حالة الفيدرالية الإماراتية، فإن الحاجة تلزمنا أيضاً إلى أن نستخدم المنهج المقارن، وذلك لمقارنة أسس النظرية الفيدرالية ومبادئها بالأسس والمبادئ التي اعتمدت عليها الممارسة الفيدرالية الإماراتية.

وسنقارن كذلك بين شكل الممارسات الفيدرالية المختلفة في دول العالم الفيدرالية وبين شكل الممارسة الفيدرالية في الإمارات، ومن شأن ذلك أن يساعدنا على تصور أكثر وضوحاً لطبيعة النظام الفيدرالي في الإمارات وخصوصيته.

وعليه، فإن هذا الكتاب يتناول الفيدرالية في الإمارات من خلال ثلاثة أبعاد أساسية، هي: النظرية، والواقع، والمستقبل. ويقدم الفصل الأول عرضاً نظرياً لموضوع الفيدرالية بتبعاته المختلفة من معرفة ماهية الفيدرالية من حيث تاريخها، وأنواعها، ومكوناتها، والعوامل المساعدة على نشأتها، وطرق نشأتها، ومميزاتها وسلبياتها، وسلطات الدولة الثلاث الموجودة على المستويين المحلي والاتحادي. ويعد هذا المدخل النظري غاية في الأهمية لأنه يساعد على فهم أسس الفيدرالية، ومعرفة التجارب الفيدرالية العالمية، ومن ثم قياس التجربة الإماراتية في ضوء تلك الأسس والمبادئ، وواقع ما هو موجود على الساحة العالمية. فالفيدرالية فكر قبل أن تكون ممارسة، وفهم مثل هذا الفكر ضروري لفهم الممارسة.

ثم يعرض الفصل الثاني واقع الفيدرالية في دولة الإمارات، من خلال الإشارة إلى تاريخ الإمارات السياسي، ونشأة الفيدرالية فيها، والشكل الفيدرالي المتبع، ومراحل الاندماج الفيدرالي، والتوجهات الفيدرالية الموجودة في الساحة الإماراتية. كما يتناول هذا الفصل السلطات الاتحادية الثلاث الموجودة في الدولة، التنفيذية والتشريعية والقضائية، وينظر إلى التحديات المختلفة التي تواجهها هذه السلطات، وتقييم أدوارها، ثم يعرض هذا الفصل نبذة عن المجلس الوطني الاتحادي باعتباره جزءاً من سلطات الدولة الاتحادية.

وأخيراً، يهتم الفصل الثالث باستشراف مستقبل الفيدرالية الإماراتية في ظل المعطيات المختلفة التي تم تناولها في الأبعاد السالفة الذكر، مقدماً بعض الأفكار لدفع العمل الفيدرالي الإماراتي إلى الأمام نحو ما نسميه تحقيق النضج الفيدرالي، حيث نعتبر أن الممارسة الفيدرالية الإماراتية قد مرت بمرحلتين أساسيتين، هما: مرحلة البناء الاتحادي، ومرحلة الرسوخ الاتحادي. وإنها الآن على أعتاب دخول مرحلة ثالثة هي مرحلة النضج الاتحادي، التي من المفترض أن تكتمل فيها المؤسسات الاتحادية وتصبح أكثر فاعلية في ممارسة وظائفها.

إننا نسعى من وراء هذا العمل إلى فتح مجال أوسع للحوار حول الفيدرالية بشكل عام، والواقع الفيدرالي في الإمارات بشكل خاص. ونسعى كذلك إلى دعوة طلبة العلوم السياسية في جامعات دولة الإمارات إلى طرق باب التحليل السياسي لواقع الفيدرالية الإماراتية ومستقبلها، وليدركوا أن باب النقاش مفتوح، فالسياسة حقل للآراء المختلفة.

الفصل الأول

نظرية الفيدرالية

تعريف الفيدرالية

تعني الفيدرالية وجود مستويين من مستويات الحكم في الدولة، هما: الحكم المركزي على المستوى الاتحادي للدولة، والحكم المحلي على مستوى الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية. ويقوم النظام الفيدرالي على أساس الفصل بين ما هو من صلاحيات ومسؤوليات الحكومة الفيدرالية المركزية، وبين ما هو من صلاحيات الحكومات المحلية على مستوى الوحدات السياسية المكونة للاتحاد، وما هو من الصلاحيات المشتركة بين الحكومتين الاتحادية والمحلية.[1] وهذا الشكل الفيدرالي يختلف بالطبع عن شكل الدولة المركزية أو الموحدة التي توجد فيها حكومة مركزية واحدة بيدها جميع الصلاحيات والسلطات،[2] كالكويت أو البحرين أو مصر أو سورية أو فرنسا أو اليابان، مثلاً، التي تعتبر من الدول المركزية الموحدة التي توجد فيها حكومة مركزية واحدة تتمتع بجميع السلطات والصلاحيات. وعالم اليوم مليء بالدول التي تتبع النهج المركزي الموحد، حيث إن غالبية الدول الموجودة في النظام الدولي الحالي دول موحدة.

كما أن النظام الفيدرالي يختلف عن النظام الكونفيدرالي الذي يقوم على أساس اتفاق بين مجموعة من الوحدات أو الدول لتنسيق بعض من سياساتها الداخلية أو الخارجية لتحقق درجة من التكامل فيما بينها، ولم تتطور بعد إلى شكل الدولة الفيدرالية أو الدولة الموحدة، حيث إن السلطة المركزية في النظام الفيدرالي تتمتع

بصلاحيات وسلطات سيادية كبيرة تفوق ما تتمتع به السلطة المركزية في الاتحاد الكونفيدرالي. فدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مثلاً، تتمتع بسلطات وصلاحيات سيادية تفوق ما تتمتع به الأمانة العامة للمجلس من سلطات وصلاحيات، ولا تستطيع الأمانة العامة للمجلس فرض نفسها على قضايا دول المجلس السيادية، حيث لا تتمتع بوجود مثل تلك الصلاحيات.

عرَّف جيمس ويلسون وجون ديلوليو الفيدرالية بأنها نظام حكم تكون السيادة فيه مشتركة بين مستويين أو أكثر من المستويات الحكومية؛ بحيث تتمتع الحكومة الاتحادية المركزية بسلطة عليا في بعض الأمور، وتتمتع الحكومة المحلية في الوحدات المكونة للاتحاد بسلطة عليا في أمور أخرى.[3] وعرف عادل الطبطبائي النظام الفيدرالي بأنه نظام «يقوم على اتفاق دول عدة على تكوين دولة واحدة تعلوهم جميعاً، وينطوي الجميع تحت رايتها، ويخضع لحكومتها في ظل سياسة موحدة على الصعيدين الداخلي والخارجي، وفي نفس الوقت تحتفظ العناصر المكونة للدولة الجديدة بخصائصها المعبرة عن وجودها الذاتي؛ منعاً من ذوبانها الكامل في محيط الجماعة الكبيرة».[4]

وتختلف مسميات الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية من بلد فيدرالي إلى آخر، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تسمى ولايات، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تسمى إمارات، وفي كندا تسمى مقاطعات، وفي سويسرا تسمى كانتونات، وفي إسبانيا تسمى أقاليم، وفي ألمانيا تسمى لاندر. ومهما كانت التسمية، فإن الحكومات المحلية هي وحدات لها سلطاتها وصلاحياتها المحددة في الدستور الفيدرالي الذي تقوم على أساسه العلاقة بين المستويين الاتحادي والمحلي في الدولة الفيدرالية.

تاريخ الفيدرالية

يُعتبر الفيلسوف الألماني جوهانيس ألثوسيوس (1557-1630) أبا الفيدرالية المعاصرة؛ ففي كتابه *Politica Methodice Digesta* (1603) وضع ألثوسيوس أسس الفيدرالية القائمة على وجود ميثاق يضمن احترام الاختلافات بين التنظيمات المختلفة داخل الدولة، كالأسرة والمجتمع المحلي والمقاطعة والولاية، وأن على الدولة ألا تفرض سيطرتها المطلقة عليهم. وكان يدعو إلى منح الاستقلالية لمدينة إمدن الألمانية؛ ومن ثم فقد كان ألثوسيوس هو أول من تحدث عن منح المحليات قدراً من الاستقلالية.[5] ثم جاء لودولف هوجو (1630-1704) الذي تحدث في كتابه *De Statu Regionum Germanie* (1661) عن الفرق بين الكونفيدرالية والفيدرالية، واعتبر أن الفيدرالية نموذج ذو حكومتين، ولديها توزيع للسلطات بين سلطة حكومة المركز وسلطة حكومات المناطق؛ حيث تدير الأولى شؤون الكومنولث، فيما تدير الثانية شؤون المناطق الإقليمية.[6]

وتطرق الفيلسوف الفرنسي بارون دي مونتِسكيو (1689-1755) في كتابه *The Spirit of Laws* (1748) إلى أن الجمهورية التي بها نظام فصل السلطات هي أفضل شكل للدولة؛ من أجل حماية الحرية السياسية لرعاياها من الطغيان وسوء استغلال القوة، ومن أجل حماية الوحدات الأصغر في الدولة من الوحدات الأكبر؛ من خلال تحقيق التوازن فيما بينها.[7]

وركز الفيلسوف الأسكتلندي ديفيد هيوم (1711–1776) في كتابه *Idea of a Perfect Commonwealth* (1752) على أهمية الفيدرالية في وضع القوانين والتشريعات، لكن مفهومه للفيدرالية كان يميل نحو منح سلطات أكبر للمركز على حساب المحليات. وكان لفكر هيوم تأثير كبير على أصحاب الفكر الفيدرالي في الولايات المتحدة، مثل جيمس ماديسون.

وفي عام 1796 وضع الفيلسوف الألماني إيمانويل كانط (1724–1804) كتابه *On Perpetual Peace* الذي تحدث فيه عن أهمية إنشاء نظم فيدرالية من دول حرة في أوربا بدلاً من إقامة معاهدات سلام، واعتبر أن الفيدرالية هي أفضل طريقة لتحقيق السلام الدائم.[8]

وأوصى الفيلسوف البريطاني جون ستيورت مل (1806–1873) في كتابه *Considerations on Representative Government* (1861) بضرورة إقامة نظام فيدرالي بين الأطراف التي لا تود العيش تحت نظام حكم الدولة المركزية؛ وذلك من أجل منع حدوث الحروب فيما بينهم، ولحمايتهم من المعتدين، حيث يقلل النظام الفيدرالي من وجود الدول الضعيفة القابلة للاعتداء عليها من قبل أخرى قوية. وحدد مل ثلاثة شروط أساسية للفيدرالية، وهي:

1. وجود نوع من الهوية المشتركة أو التعاطف المشترك لصالح عرق أو لغة أو دين، ومؤسسات سياسية مشتركة بين جميع الأطراف المشتركة في الدولة الفيدرالية.

2. ألا تكون الأطراف المحلية أقوى من المركز؛ بحيث تبقى في حاجة إلى مساعدة المركز إذا ما تعرضت إلى تهديد أو خطر.

3. وجود نوع من التساوي في القوة بين الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية؛ حتى لا تطغى واحدة أو مجموعة منها على الأخريات.[9]

من جهة أخرى تحدث المفكر السياسي - الاقتصادي الفرنسي بيير-جوزيف برودهون (1809-1865) في كتابه *Du Principe federative* (1863) مدافعاً عن النظام الفيدرالي باعتباره أفضل الطرق للمحافظة على الحريات الفردية. لقد كان برودهون منتقداً المركزية، لذلك نجده يدعو إلى الفيدرالية باعتبارها تشجع على اللامركزية التي تعطي المحليات سلطات وصلاحيات ليست ضعيفة. وكان برودهون من أوائل الداعين إلى وحدة أوربا في نظام فيدرالي ليحل محل النظام الإقطاعي والمسيحي السائد في وقته. ولقد تنبأ برودهون بأن يكون القرن العشرون قرن الفيدرالية.[10]

وعندما نأتي للحديث عن تطور الممارسة الفيدرالية في التاريخ الحديث، فإن الكثير من المهتمين بهذا الموضوع يربطونه بالفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية. فالولايات المتحدة هي أقدم دولة مازالت تطبق النظام الفيدرالي إلى يومنا هذا. وقد بدأت قصة الفيدرالية في الولايات المتحدة عام 1781 عندما أقيم النظام الكونفيدرالي بين 13 ولاية أمريكية نجحت في الاستقلال عن بريطانيا. وأدى هذا النظام الكونفيدرالي إلى إنشاء مركز ذي صلاحيات ضعيفة جداً في فرض القانون وحماية المصالح التجارية للولايات الأعضاء والدفاع عنها. نتيجة لذلك، حاولت تلك الولايات تطوير العمل الاتحادي من خلال عقد اجتماعات متعددة خلال الفترة من 25 مايو إلى 17 سبتمبر 1787 في ولاية فيلادلفيا، وهي الاجتماعات التي اصطلح على تسميتها بمؤتمر فيلادلفيا.

كانت مداولات المؤتمر سرية، واقتصر ما ظهر عنها بالدرجة الأساسية على ما كتبه جيمس ماديسون في مذكراته. ويعتبر ماديسون أبا الدستور الأمريكي في نظر البعض؛ إذ إنه هو الذي وضع أجندة المؤتمر، وأصبح الرئيس الرابع للولايات المتحدة بعد ذلك. وكانت المداولات في فترة انعقاد المؤتمر وفترة ما بعد المؤتمر تدور في الأساس بين فريقين: الأول يريد الاستمرار في الوضع الكونفيدرالي القائم آنذاك، بحيث تصبح للولايات سلطات وصلاحيات أقوى من المركز، وهم الذين عُرفوا بمعارضي الفيدرالية. أما الفريق الثاني فقد أراد تحويل النظام من الكونفيدرالية إلى الفيدرالية، وهو ما كان يميل إليه ماديسون ورفاقه الذين كتبوا «الأوراق الفيدرالية»، وهم أليكساندر هاملتون (1755–1804) وجون جاي (1745–1829)، وكانوا يدعون إلى تقوية المركز وإعطائه صلاحيات أقوى مما كانت لديه، بحيث يستطيع القيام بدور مهم في إدارة الاتحاد.[11]

وفي النهاية، آلت النتيجة إلى التوصل إلى دستور جديد للولايات المتحدة تم تبنيه في 17 سبتمبر 1787، وتمت المصادقة عليه في 4 مارس 1789.[12] وبناءً عليه، أقيم النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة من حكومة مركزية على المستوى الفيدرالي وحكومات محلية على مستوى الولايات، بحيث يكون لكل مستوى من مستويات الحكم صلاحياته التي يمارسها ويعمل من خلالها. وتعتبر «الأوراق الفيدرالية»– وهي 85 مقالة حث فيها أنصار الفيدرالية الشعب في الولايات المختلفة، ولاسيما في ولاية نيويورك، على المصادقة على الدستور، وتم نشرها في صحف الولايات التي كانت تجري فيها عمليات التشاور للمصادقة على الدستور الأمريكي الجديد – من أهم الوثائق في دراسة النظام السياسي الفيدرالي الأمريكي.

السلطات الثلاث في الدولة الفيدرالية

تتمتع الدول عامة بوجود ثلاث سلطات أساسية هي: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية. وفي النظم الفيدرالية هناك مستويان لتلك السلطات الثلاث؛ حيث إن هناك سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية على مستوى الحكومة الاتحادية، وهناك سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية على مستوى كل وحدة سياسية مكونة للدولة الفيدرالية. وكل من تلك السلطات على المستويين الاتحادي والمحلي لها صلاحياتها التي يخولها لها الدستور الاتحادي بحيث لا يكون هناك تعارض بين عمل تلك السلطات على المستويين الاتحادي والمحلي. هذا الوضع يختلف بالطبع عن الوضع في الدولة المركزية الموحدة التي يكون لديها تلك السلطات الثلاث على المستوى المركزي فقط؛ حيث إن المركز هو المسؤول عن إدارة شؤون الدولة بالكامل، فهناك سلطة تنفيذية واحدة وسلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة تغطي صلاحياتها رعايا الدولة في جميع مناطقها الجغرافية. ويمكن معرفة أدوار السلطات الثلاث ومهامها فيما يأتي:

السلطة التنفيذية

تضطلع السلطة التنفيذية بمهمات إدارة شؤون البلاد. وفي النظم الرئاسية يكون رئيس الدولة هو المسؤول عن قيادة السلطة التنفيذية كما هو الحاصل في النموذج الأمريكي مثلاً؛ أما في النظم البرلمانية فإن رئيس الوزراء يعتبر في الغالب هو المسؤول عن قيادة السلطة التنفيذية كما هو الحال في بريطانيا مثلاً. وهناك نظم سياسية شبه رئاسية تجعل مسؤولية إدارة السلطة التنفيذية مشتركة بين الرئيس ورئيس الوزراء كما هو الحال في فرنسا مثلاً، لكن التوازن في توزيع المسؤوليات التنفيذية في النظم الشبه رئاسية يختلف من دولة إلى دولة أخرى.

وفي الدول الفيدرالية نلحظ أن السلطة التنفيذية تكون متواجدة على المستويين الاتحادي والمحلي، حيث إن هناك سلطة تنفيذية تتولى إدارة شؤون الاتحاد، وهناك سلطة تنفيذية تتولى إدارة شؤون كل وحدة سياسية مكونة للاتحاد. فعلى المستوى الاتحادي يرأس الرئيس أو رئيس الوزراء السلطة التنفيذية، ويؤدي صلاحياته التي يخولها له الدستور الاتحادي؛ أما على مستوى الوحدات السياسية فإن السلطة التنفيذية عادة ما تكون تحت مسؤولية حاكم تلك الوحدة الذي يؤدي الصلاحيات التي يخولها له دستور تلك الوحدة أو قانونها الذي يأتي متماشياً مع دستور الاتحاد.

تعتمد المهمة الموكلة إلى السلطة التنفيذية على المستوى الاتحادي على ما يحدده لها الدستور، وفي الغالب فإن مهماتها تنحصر بشكل أساسي في الأمور الآتية:

1. في النظم الديمقراطية التي تعتمد أسلوب الفصل بين السلطات الثلاث، تنحصر مهمة السلطة التنفيذية في تنفيذ ما تسنه لها السلطة التشريعية من قوانين وقرارات. ويتمتع رئيس السلطة التنفيذية في بعض الحالات بسلطة رفض التشريعات، أو حق تأخير تنفيذها، لكن مشاركته في التشريع محدودة في الدول الديمقراطية التي تعتمد أسلوب الفصل بين السلطات. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، نجد السلطة التشريعية ممثلة في الكونجرس الذي لديه سلطة التشريع ووضع القوانين في البلاد، أما الحكومة الأمريكية التي يرأسها الرئيس الأمريكي فهي المضطلعة بشؤون التنفيذ. بالطبع الرئيس الأمريكي له دور في التشريع، ولكن دوره في الغالب محدود، حيث إن عليه الحصول على موافقة الكونجرس لإصدار تشريع اتحادي.

2. وضع البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية المناسبة لمتطلبات المجتمع، فالسلطة التنفيذية بمنزلة العقل المفكر للبرامج والمشروعات التي تقدم للمشرِّع. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، نجد أن السلطة التنفيذية الممثلة بالرئيس والأجهزة البيروقراطية الممثلة في الوزارات تتولى وضع الخطط والبرامج التي يجب أن تحصل في الغالب على تأييد الكونجرس لتنفيذها.
3. إدارة تنفيذ البرامج والمشروعات التي يوافق عليها المشرع ومتابعة عملية الإشراف عليها، وتكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام المشرع في هذا الخصوص.
4. إدارة علاقات الدولة الخارجية مع الدول الأخرى ومع المنظمات الدولية المختلفة.
5. مواجهة الأزمات من خلال وضع خطط وبرامج سريعة لمواجهة أي أزمة تواجه الدولة، وفي هذه الحالة تستطيع السلطة التنفيذية تنفيذ ما تراه من دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، إذا اقتضت الضرورة اتخاذ قرارات سريعة.
6. أداء الواجبات الاحتفالية المختلفة في الدولة.[13]

السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية من برلمان أو كونجرس أو مجلس نيابي أو مجلس وطني يضم في عضويته أشخاصاً يمثلون الشعب، وكذلك الوحدات السياسية المكونة للدولة الاتحادية. يكون أولئك الأعضاء منتخبين من قبل شعوبهم في الدول التي تطبق مبادئ الديمقراطية، ويكونون معينين في حالة الدول التي لا تطبق مبادئ الديمقراطية.[14] وقد تكون الهيئة التشريعية من مجلس واحد، وهو عادة ما نجده في

الدول المركزية – مثل مجلس الأمة في الكويت – أو من مجلسين، وهو ما نجده في الدول الفيدرالية؛ حيث يكون أحد المجلسين ممثلاً للوحدات السياسية في الاتحاد والمجلس الآخر ممثلاً للشعب، ومن ذلك مثلاً الكونجرس الأمريكي الذي يوجد به مجلس النواب ممثلاً للشعب، ومجلس الشيوخ ممثلاً للولايات.

كما أنه على المستوى المحلي للوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية نجد أنها تتمتع بوجود سلطة تشريعية عادة ما تكون منتخبة من شعب كل وحدة وتتولى عملية التشريع المحلي.

أما صلاحيات السلطة التشريعية ومهماتها على المستوى الاتحادي فتشمل الآتي:

1. تشريع القوانين الاتحادية.
2. تعديل أو إلغاء قوانين قائمة.
3. تمثيل الشعب في الدولة.
4. تمثيل الحكومات المحلية في الدولة.
5. متابعة عمل السلطة التنفيذية.
6. إضفاء الشرعية على النظام السياسي.[15]

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي السلطة المسؤولة عن تفسير القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والتي تعمل على تنفيذها السلطة التنفيذية. ويعد استقلال السلطة القضائية أمراً ضرورياً وسمة مهمة من سمات النظم الديمقراطية والنظم التي تحترم الحريات. ويمكن تحديد مهمات السلطة القضائية في الآتي:

1. شرح وتفسير القوانين والتشريعات.
2. حل الخلافات والنزاعات الدستورية.
3. خلق التوازن مع السلطات الأخرى في الدولة.
4. إضفاء الشرعية على قوانين السلطة التشريعية وقرارات السلطة التنفيذية.

وفي الدول الفيدرالية تتواجد السلطة القضائية على المستويين الاتحادي والمحلي؛ حيث يتولى القضاء الاتحادي الشؤون القضائية للدولة الاتحادية، ويتولى القضاء المحلي الشؤون القضائية في الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية.

الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات واحداً من أهم سمات الدول الحديثة والمعاصرة. فهذا المبدأ يقوم على أساس أن السلطات الثلاث الرئيسية المذكورة أعلاه (التنفيذية والتشريعية والقضائية) لابد أن تتواجد كل واحدة منها في فرع مستقل، بحيث لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات بين تلك السلطات الثلاث؛ حتى لا تسيطر إحداها على الأخرى. فالسلطة التشريعية مسؤوليتها التشريع، والسلطة التنفيذية مسؤوليتها التنفيذ، في حين أن السلطة القضائية مسؤوليتها القضاء. فالدول التي تفصل بين السلطات الثلاث تتمتع بدرجة عالية من الحرية والديمقراطية، في حين أن الدول التي لا تفصل بينها أو تجعل السلطات الثلاث في يد شخص واحد أو حزب واحد تفتقر إلى الحرية والديمقراطية.

لقد كان لكتابات كل من جون لوك (1632–1704) وبارون دي مونتِسكيو (1689–1775) الفضل الكبير في إحياء فكرة الفصل بين السلطات.[16] لكن مبدأ

الفصل بين السلطات لا يعني الفصل التـام بـين الـسلطات الـثلاث، إذ لا بـد مـن وجود درجة من الاعتماد المتبادل بين السلطات حتـى تـستطيع كـل سـلطة تحقيـق التوازن مع السلطة الأخرى، وحتى لا تطغى سـلطة عـلى أخـرى أو تنفـرد سـلطة بنفسها بـشكل مـستقل. ففـي الـدول التـي تعتمـد مبـدأ الفـصل بـين الـسلطات كالولايات المتحدة، مثلاً، نجد أن هناك اعتماداً متبادلاً وتـداخلاً دسـتورياً بـين مـا تتمتع به السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وعادة ما تشير دساتير الدول إلى مبدأ الفصل بين سلطاتها في حالة الدول التي تتبع هذا المبدأ وتلتزم به.[17]

واقـع الفـيدرالية اليوم

يوجد في عـالم اليـوم 24 دولـة تتبـع النظـام الفيـدرالي (انظـر الجـدول 1-1)، ودولتان في مرحلة التحول نحو الفيدرالية؛ هما العراق والسودان (الجـدول 1-2) ، وهناك دول تفكر في الفيدرالية كسريلانكا. ويعيش نحو 40٪ من سـكان العـالم في دول تتبع النظام الفيدرالي، وهو ما يشير إلى أن النظام الفيدرالي له قبول عالمي.

والملاحظ أن الـدول الفيدراليـة تختلـف في ممارسـتها للفيدراليـة، وإن كانـت جميعها تؤمن بالمبادئ العامة لها. وبـذلك، فـإن معنـى الفيدراليـة كحركـة سياسـية يختلف من دولة إلى أخرى، ومن وضع تاريخي إلى آخر. فبناء الفيدراليـة قـد يعنـي عند البعض المركزية، وقد يعني عند الـبعض الآخـر اللامركزيـة. فالفيـدراليون في الولايات المتحدة وأستراليا مثلاً كـانوا عنـد نـشأة النظـام الفيـدرالي في الولايـات المتحدة وأستراليا يدعون إلى تبني نهج تقوية الحكومـة المركزيـة للاتحـاد، وهـو مـا يمكن أن يقال كذلك عن الفيدراليين في الاتحـاد الأوربي اليـوم الـذين يـدعون إلى

تقوية الحكومة الاتحادية المركزية على حساب الوحدات السياسية أو الحكومات المحلية في أوربا. وعلى عكس ذلك نجد أن فيدراليي إسبانيا وألمانيا ما بعد الحرب العالمية الثانية ركزوا على ضرورة تحقيق اللامركزية، أي تقوية الحكومات المحلية على حساب الحكومة الاتحادية المركزية. أما الوضع في فيدرالية كندا فيختلف إلى حدٍّ ما أيضاً عن الفيدراليات الأخرى، حيث تم تطويع الفيدرالية هناك من أجل المحافظة على بقاء مقاطعة كوبيك[18] ضمن الاتحاد وعدم انفصالها عن البلاد، لذلك نجد أن الفيدرالية في كندا أعطت كوبيك صلاحيات أكبر من غيرها.

الجدول (1-1)

الدول الفيدرالية والوحدات المكونة لها

الدولة	عدد الوحدات المكونة للاتحاد	الدولة	عدد الوحدات المكونة للاتحاد
الولايات المتحدة	50 ولاية	الإمارات	7 إمارات
روسيا	83 وحدة	البوسنة والهرسك	وحدتان
كندا	10 مقاطعات	النمسا	9 مناطق
أستراليا	6 ولايات	ماليزيا	13 ولاية
الهند	28 ولاية	باكستان	4 مقاطعات
البرازيل	26 ولاية	نيجيريا	36 ولاية
الأرجنتين	23 مقاطعة	أثيوبيا	9 مناطق
ألمانيا	16 منطقة (لاندر)	ميكرونيسيا	4 ولايات
سويسرا	26 كانتوناً	جزر القُمر	3 جزر
المكسيك	31 ولاية	القديس كيتس ونيفيس	جزيرتان
فنزويلا	23 ولاية	إسبانيا	17 منطقة حكم ذاتي
بلجيكا	3 مناطق	جنوب إفريقيا	9 مقاطعات

المصدر: Forum of Federation: The Global Network on Federalism, www.forumfed.org.

الجدول (1-2)

دول في مرحلة التحول الفيدرالي

العراق	18 منطقة، ومنطقة حكم ذاتي واحدة
السودان	26 ولاية

المصدر: Forum of Federation: The Global Network on Federalism, www.forumfed.org.

توزيع الصلاحيات في النظام الفيدرالي

لا توجد معادلة محددة لتحديد الصلاحيات التي يجب أن تتمتع بها الحكومة الاتحادية والصلاحيات التي يجب أن تتمتع بها الوحدات السياسية في النظام الفيدرالي. لكن في الغالب نستطيع القول بأن الوحدات السياسية في الدول الفيدرالية تتمتع عادة بالشؤون التي لها صلة مباشرة بحياة المواطن، كالأمور المتعلقة بقوانين وتشريعات الملكية والمواصلات الداخلية والأعمال التجارية والتعليم وقوانين الجريمة وتشريعات العمل الداخلية. أما الحكومة الاتحادية فهي عادة ما تتولى شؤون الدفاع والخارجية والهجرة والنقد، وذلك على اعتبار أن إدارة مثل هذه الشؤون بحاجة إلى حكومة مركزية واحدة. وتتفاوت درجة قوة ما يمكن أن تتمتع به الحكومة الاتحادية والوحدات السياسية من صلاحيات في الدول الفيدرالية بناء على طبيعة الدولة ذاتها وما يحدده دستورها.[19] ومن خلال ملاحظة التجارب الفيدرالية المتعددة في العالم، يمكننا بشكل عام القول بأن هناك ثلاثة أنماط في عملية توزيع الصلاحيات، وهي:

1. تحديد قائمة بالصلاحيات التشريعية الممنوحة للحكومة الاتحادية، وترك كل ما لم يحدد على أنه من الصلاحيات التشريعية للوحدات السياسية. وفي مثل

هذا النمط، فإن الصلاحيات ذات الطابع السيادي تمنح للحكومة الاتحادية، فيما تعطى الصلاحيات الأخرى لحكومات الوحدات السياسية. وهذا النمط يمكن مشاهدته، على سبيل المثال، في النموذج الفيدرالي الأمريكي والسويسري والأسترالي والألماني والباكستاني والمكسيكي والأرجنتيني والنمساوي، حيث إن جميع هذه النماذج من الممارسة الفيدرالية تحدد صلاحيات الحكومات المركزية التشريعية، وتترك صلاحيات الوحدات السياسية التشريعية بلا تحديد مباشر.

2. تحديد قائمة بالصلاحيات التشريعية الممنوحة للوحدات السياسية، وترك كل ما لم يحدد على أنه من صلاحيات الحكومة الاتحادية. وفي مثل هذا الأمر فإن الصلاحيات الرئيسية تتجه نحو الوحدات السياسية فيما تعطى الحكومة الاتحادية الصلاحيات المتبقية، كما هو معمول به في النموذج الفيدرالي في كل من كندا وبلجيكا.

3. تحديد قائمة بالصلاحيات التشريعية الممنوحة للحكومة الاتحادية، وقائمة بالصلاحيات التشريعية الممنوحة للوحدات السياسية، بحيث تتم عملية مشاركة الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الصلاحيات الرئيسية الممنوحة، وهو المعمول به في النظام الفيدرالي الإسباني.

مكونات الفيدرالية

هناك مجموعة من المكونات التي يجب أن تتوافر في النظم الفيدرالية، وهي:[20]

1. وجود مستويين للحكم يعملان في الوقت ذاته على رقعة جغرافية واحدة وعلى شعب واحد. فالنظام الفيدرالي الأمريكي مثلاً يتكون من حكومة مركزية على

المستوى الاتحادي، وحكومات محلية على مستوى الولايات الخمسين المكونة للولايات المتحدة الأمريكية، وهو حال النظم الفيدرالية الأخرى في العالم حيث هناك حكومة على المستوى الاتحادي وحكومات محلية موجودة على المستوى المحلي لكل وحدة سياسية مكونة للاتحاد.

2. كل مستوى من مستويات الحكم له صلاحياته وسلطاته التشريعية والتنفيذية التي يجب أن تكون مكفولة، ولا يتعدى طرف على صلاحيات الطرف الآخر، ويجب ألا يعمل طرف على القضاء على صلاحيات الطرف الآخر. وذلك من أجل ضمان وجود درجة من الاستقلالية لكل مستوى؛ أي أن هناك درجة من الفصل بين السلطات الاتحادية على مستوى الدولة الاتحادية وبين السلطات المحلية على مستوى الوحدات السياسية المكونة للاتحاد.

3. الصلاحيات المخولة لكل طرف تكون محددة في إطار دستور مكتوب؛ أي أن العلاقة القائمة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية تكون محددة من خلال إطار قانوني رسمي لا يستطيع أي طرف أن يغيرها بذاته، ويتطلب تغييرها أو تعديلها موافقة الآخرين. فوجود دستور مكتوب يعد أمراً ضرورياً لكي يكفل حقوق الجميع.

4. وجود محكمة اتحادية عليا تنظر في التفسيرات الرسمية لبنود الدستور، وتفض الخلافات التي قد تبرز بين الأطراف حول تحديد ما هو اتحادي وما هو محلي، وفقاً لما هو محدد في الدستور.

5. تمثيل الوحدات السياسية على المستوى الاتحادي، من خلال السلطة التشريعية الاتحادية، وذلك لضمان دور الوحدات السياسية في تسيير أمور الاتحاد.[21]

العوامل المساعدة على نشأة النظم الفيدرالية

يتطلب تطبيق الفيدرالية توافر بعض العوامل أو الظروف التي تساعد بعض الدول على تبني النهج الفيدرالي وتجعلها أكثر تأقلماً مع الأخذ بالنهج الفيدرالي دون غيرها من الدول، وهذه العوامل يمكن تحديدها في الأمور الآتية:

1. وجود مجموعة من الكيانات السياسية التي تسعى للمحافظة على هويتها وعلى استقلالها إلى حد ما. فالفيدرالية الأمريكية مثلاً - التي تعتبر كما ذكرنا سابقاً أول نموذج فيدرالي في العالم - تم تشكيلها من مستعمرات سابقة كانت تتمتع كل واحدة منها بهوية سياسية متميزة عن الأخرى، لكنها رأت أنه من الأفضل لها أن تتشكل في إطار دستوري يتبع النهج الفيدرالي، مع المحافظة على سماتها وهويتها في مثل هذا النظام الجديد.

2. وجود تهديد خارجي لتلك الكيانات، التي لا يستطيع كل واحد منها بمفرده التصدي له، فتلجأ تلك الكيانات إلى العمل على إقامة كيان فيدرالي واحد يساعدها على تحقيق الأمن والاستقرار لها. فالدولة الأمريكية أُنشئت عام 1789 جزئياً بسبب الخوف من التهديدات الخارجية.[22] وعليه نستطيع القول بأن الفيدرالية تساعد على تحقيق الأمن والاستقرار للدول، إذ تبعد عنها شبح التهديدات الخارجية التي يمكن أن تهدد كيانها في حالة بقائها معزولة.

3. الاختلافات الثقافية والمجتمعية في منطقة جغرافية معينة، بما يفرض على الكيانات الراغبة في الوحدة أن تعمل على تبني النهج الفيدرالي، لأنه يحفظ لها

اختلافاتها تلك؛ ومثال ذلك الفيدرالية السويسرية التي دمجت 23 إقليماً وأربع لغات (الألمانية، الفرنسية، الإيطالية والرومانية) وديانتين (الكاثوليكية والبروتستانتية) في ظل نظام فيدرالي واحد، وكذلك الفيدرالية الهندية التي استطاعت دمج أكثر من 106 لغات وأكثر من 2000 مجموعة قومية في نظام فيدرالي واحد.

4. الاتساع الجغرافي لبعض الدول وتباعد مكوناتها، مما يجعل اتباع النهج الفيدرالي هو الأفضل، كما هو الحال في روسيا والولايات المتحدة وكندا والبرازيل والهند وأستراليا. فالنظام الفيدرالي يعتمد على اللامركزية في إدارة شؤون البلاد، حيث يصعب على الدولة المركزية أن تفرض سيطرتها بشكل مركزي وقوي إذا كان امتدادها الجغرافي كبيراً، فيما تكون العملية أسهل على الدول التي تتبع النظام الفيدرالي لأنها تمنح المناطق درجة عالية من الاستقلالية في إدارة شؤونها.[23]

طرق نشأة الدول الفيدرالية

عادة ما تنشأ الدول الفيدرالية من خلال إحدى الطريقتين الآتيتين:

1. المجيء معاً، وذلك من خلال قيام دول مستقلة بالانضمام معاً في نظام فيدرالي تتنازل من خلاله عن بعض من سلطاتها وصلاحياتها لحكومة اتحادية في المركز، وذلك من أجل تحقيق أهداف لا يمكن أن تتحقق من دون قيام ذلك الاتحاد؛ كتحقيق الأمن أو الرفاهية الاقتصادية، وهو الأسلوب الذي اتبعته الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا، وكذلك الإمارات.

2. البقاء معاً؛ وذلك من خلال تحول دولة مركزية موحدة قائمة بذاتها من اتباع النظام المركزي الموحد إلى اتباع النظام الفيدرالي، وذلك في محاولة لمواجهة تحديات ناتجة عن الاختلافات الداخلية في الدولة؛ كالاختلافات الثقافية والعرقية، ومنع تفكك الدولة وانقسامها إلى مجموعة دول مستقلة، وهو الأسلوب الذي اتبعته دول كالهند وبلجيكا وكندا وإسبانيا والبرازيل والمكسيك والأرجنتين، وكذلك هو الأسلوب الذي تحاول دول كالعراق والسودان المضي في تبنيه.[24]

أنواع الفيدرالية

يمكن النظر إلى نوعين من أنواع الفيدرالية؛ وهما الفيدرالية المزدوجة أو الثنائية، والفيدرالية التعاونية.

الفيدرالية المزدوجة أو الثنائية

يقوم نظام الفيدرالية المزدوجة أو الثنائية على حكومتين؛ واحدة على المستوى الاتحادي، والثانية على المستوى المحلي للوحدات السياسية المكونة لدولة الفيدرالية، بحيث تكون لكل حكومة صلاحياتها وسلطاتها المحددة؛ كلٌّ في نطاق نفوذه الإقليمي. وهذا النوع من الفيدرالية يجعل عمل الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية مقيداً بما يحدده لها الدستور من سلطات وصلاحيات؛ ومن ثم لا تستطيع الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية التعدي على السلطات والصلاحيات المحددة للطرف الآخر.

الفيدرالية التعاونية

تقوم الفيدرالية التعاونية على تعاون المستويين الاتحادي والمحلي فيما بينهما بشكل جماعي من أجل وضع حلول للمشكلات المشتركة، بدلاً من وضع صلاحيات مستقلة لكل جهة، كما هو الحال مع الفيدرالية المزدوجة. فالسلطات والصلاحيات المركزية والمحلية تكون متداخلة في هذا النموذج وليست منفصلة. فالفيدرالية التعاونية تشجع على التعاون، بينما الفيدرالية المزدوجة تشجع على التنافس بين الاتحادي والمحلي.

مميزات النظام الفيدرالي

ما من شك أن تزايد أعداد الدول التي تنتهج النظام الفيدرالي ناتج بدرجة أساسية عن الشعور لدى العديد من شعوب العالم بأن هناك مزايا يتمتع بها النظام الفيدرالي عن غيره من الأنظمة؛ الأمر الذي يجعلهم يميلون إلى تبنيه. وهنا يمكن أن نجمل مزايا النظام الفيدرالي فيما يأتي:

1. منح الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية ضماناً دستورياً بأن صوتها السياسي سيُسمع، وهو ما لا يوجد في الغالب في نظام الدولة الموحدة. فالوحدات السياسية في النظام الفيدرالي تمارس مجموعة من الصلاحيات المستقلة، ولها تمثيل في الحكومة المركزية من خلال المناصب التنفيذية، وعضوية المجالس التشريعية.
2. خلق التوازن بين المستويين المركزي والمحلي، وخلق نظام رقابي يتيح لكل طرف متابعة ما يفعله الطرف الآخر، الأمر الذي يبعد فرص طغيان أي طرف على طرف آخر، ويسهم في حماية حقوق جميع الأطراف.

3. المحافظة على وحدة المجتمعات المنقسمة داخلياً، والحيلولة دون الدخول في حروب فيما بينها من أجل الانقسام، كما حدث في إسبانيا التي أخذت بالخيار الفيدرالي من أجل المحافظة على الوحدة الإسبانية في مقابل مطالب الانفصال من قبل بعض الأقاليم الإسبانية كإقليم الباسك، وإلى درجة معينة إقليم كاتالونيا؛ وكما حدث في كندا، حيث ساعدت الفيدرالية في المحافظة على بقاء كويبك في الاتحاد الفيدرالي؛ وكما يحدث في العراق حيث ضمنت الفيدرالية بقاء إقليم كردستان في خمس الدولة العراقية.

4. تحقيق الأمن والاستقرار للوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية، حيث تُبعد الفيدرالية عنها شبح التهديدات الخارجية التي يمكن أن تهدد كيانها في حالة بقائها معزولة وحدها دون قدرة على مواجهة تلك التهديدات.

5. تشجيع الازدهار الاقتصادي، إذ ترفع الفيدرالية الحواجز التجارية والاقتصادية التي يمكن أن تقف عائقاً في وجه الوحدات السياسية المكونة للدولة، ولعل مثل الولايات المتحدة الأمريكية هو الأبرز في تكوين عملاق اقتصادي يعتبر الأكبر في العالم، وكذلك الحال مع أوربا اليوم التي تحاول مع اتحادها أن تتجه نحو الفيدرالية من أجل أن تكون – لو نجحت – أكبر تكتل اقتصادي في العالم.[25] ولا نتجاهل كذلك ما فعله النظام الفيدرالي في دولة الإمارات، حيث حولها من واحدة من أفقر دول العالم اقتصادياً إلى واحدة من أغنى دوله.

6. حماية الفرد من طغيان السلطة السياسية المحلية من خلال وضع ضوابط لسيادة الحكومة المحلية في الوحدات السياسية، ومنح الحكومة الاتحادية بعض الصلاحيات التي من خلالها تستطيع الحكومة الاتحادية التدخل لحماية حقوق الأقليات.[26] وفي الوقت ذاته، تساعد الفيدرالية على حماية الفرد من طغيان

السلطة السياسية الاتحادية من خلال منح الوحدات السياسية بعض الصلاحيات التي تستطيع من خلالها حماية مواطنيها من استبداد المركز. ومن ثم، فإن الفيدرالية خيار موفق بدلاً من النظم الاستبدادية والدكتاتورية، كما حدث في إسبانيا التي فضلت النظام الفيدرالي الديمقراطي ليخلف نظام فرانكو الدكتاتوري، وكما حدث أيضاً في كل من البرازيل والأرجنتين وجنوب إفريقيا التي فضلت الخيار الفيدرالي الديمقراطي بديلاً من الدكتاتورية العسكرية التي حكمت تلك البلدان. وبالنظر إلى حال الديمقراطية في الدول الأربع والعشرين الفيدرالية، فإننا نجد أن تقرير بيت الحرية لعام 2008 يشير إلى أن هناك ثلاث دول فقط تعتبر دولاً غير حرة من بين 24 دولة فيدرالية، في حين أن بقية الدول الفيدرالية تعد دولاً حرة أو شبه حرة؛ أي أنها دول تحترم الحريات المدنية والسياسية لرعاياها. وهذا في حد ذاته رابط إيجابي، باعتبار أن النظام الفيدرالي من أكثر النظم السياسية في العالم احتراماً للحريات.[27]

سلبيات النظام الفيدرالي

توجد في النظام الفيدرالي مجموعة من السلبيات، حسب رأي البعض، نذكر منها ما يأتي:[28]

1. تشجيع اللامركزية، والابتعاد عن الاهتمام بالمصلحة العامة للدولة لصالح مصالح الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية، الأمر الذي ينذر بخطر التفكك أكثر من أن يشجع الوحدة.
2. إن توزيع الصلاحيات وإبعاد بعض الصلاحيات عن الحكومة المركزية قد يؤثر سلبياً على المشروعات الكبرى التي تريد الحكومة المركزية القيام بها في الدولة

الاتحادية، باعتبار أنها قد تلقى معارضة من الحكومات المحلية في الوحدات السياسية التي تستطيع في بعض الأحيان عرقلة مثل تلك المشروعات؛ ومن ثم فإن ذلك يؤثر في التغييرات الضرورية التي تريد الحكومة المركزية اتخاذها.

3. إن رعايا الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية قد يعاملون معاملة مختلفة، حيث إن ما يقدَّم لرعايا وحدة سياسية معينة قد لا يقدم لرعايا إقليم آخر؛ لأن ذلك يعتمد على قدرة كل إقليم على توفير الخدمات لمواطنيه، كمياً ونوعياً، نظراً للاستقلالية الكبيرة التي تتمتع بها الوحدات في إدارة شؤونها الداخلية، ويختلف ذلك عن حال الدولة الموحدة التي من المفترض أن يتساوى فيها جميع الرعايا فيما يقدم لهم من خدمات.

4. تنوع السلطات بين الوحدات السياسية والاتحاد يحدِث نوعاً من الإرباك؛ فقد تختلف الضوابط من حكومة وحدة سياسية إلى أخرى، ومن إقليم إلى آخر؛ كمسألة حدود السرعة أو سن الحصول على رخصة قيادة سيارة، كما هو حاصل في الولايات المتحدة، حيث يختلف القانون بين الولايات في مثل هذه الأوضاع.

5. بالرغم من أن الفيدرالية تساعد على تحقيق الأمن والاستقرار من خلال إبعاد شبح التهديدات الخارجية عن بعض الوحدات السياسية في الدولة الفيدرالية، فإنها لا تبعد شبح التهديد الداخلي، حيث إنها قد تكون عاملاً مساعداً للانفصاليين والثوار في بعض الأقاليم الراغبين في الانفصال عن الدولة الفيدرالية، نظراً لتمتع الأقاليم باستقلالية في الكثير من الأمور، كما هو حادث في الشيشان في روسيا الاتحادية مثلاً.

الفصل الثاني

الفيدرالية الإماراتية

تاريخ الإمارات السياسي

بريطانيا والإمارات المتصالحة

كانت هذه المنطقة تسمى منذ عام 1820 بالإمارات المتصالحة، وذلك بعد توقيع معاهدة الصلح بين مشيخات الساحل وبريطانيا، ولم تُعرف بمسمى دولة الإمارات العربية المتحدة إلا في عام 1971، عندما حصلت على استقلالها من بريطانيا، وتكونت كدولة اتحادية من ست إمارات في البداية، هي: أبوظبي، ودبي، والشارقة، وعجمان، وأم القيوين، والفجيرة، ثم لحقت بها إمارة رأس الخيمة لتصبح دولة الإمارات دولة اتحادية مكونة من سبع إمارات.

قبل نشأة الاتحاد كانت المنطقة تسيطر عليها قوتان أساسيتان، هما: قوة القواسم، وقوة بني ياس. واستطاعت هاتان القوتان أن تسيطرا على معظم المنطقة منذ انفصال المنطقة عن سيطرة دولة آلبوسعيد التي تسيطر على ما يعرف بسلطنة عُمان اليوم. كان القواسم قوة بحرية اتخذت من رأس الخيمة مقراً لها، وكانت تدين لهم بالولاء قبائل الساحل، وكذلك الداخل في مناطق ما يعرف اليوم بالإمارات الشمالية. أما قوة بني ياس فكانت قوة برية بدأت في واحة ليوا بالظفرة، وكانت عبارة عن حلف من 15 قبيلة تقوده أسرة آل نهيان.

ونظراً لقوة القواسم البحرية، فقد كانوا على قدر كبير من الأهمية في المنطقة، إذ كانوا يسيطرون على المراكز التجارية الأساسية فيها. لكن قوة القواسم تراجعت فيما بعد لصالح قوة حلف بني ياس، بسبب ضرب بريطانيا قوة القواسم. وكان نتيجة الحملات البريطانية العسكرية ضد القواسم أن فرضت بريطانيا على الإمارات المتصالحة التوقيع على المعاهدة المانعة الأبدية في مارس 1892، التي نصت ما يأتي:

1. عدم الدخول في مراسلات مع أية حكومة غير الحكومة البريطانية.
2. عدم إقامة أي وكيل لأية حكومة أخرى من دون موافقة الحكومة البريطانية.
3. عدم التنازل أو بيع أو رهن أراضيها أو القبول باحتلال لأي إمارة إلا إلى الحكومة البريطانية.[1]

لقد جاءت هذه المعاهدة من طرف واحد، حيث كانت تفرض الالتزامات على مشيخات الإمارات المتصالحة، فيما لم تفرض التزاماً واحداً على الحكومة البريطانية. كما جاءت المعاهدة مانعة، حيث إنها فرضت العديد من الموانع على الإمارات المتصالحة. وجاءت أيضاً معاهدة ذات طابع أبدي، حيث إنها لم تحدد فترة زمنية لصلاحية سريانها، كما كان الوضع مع المعاهدات السابقة التي وقعتها بريطانيا مع إمارات الساحل المتصالحة.

ولم تكن بريطانيا لترسل حملاتها العسكرية إلى المنطقة إلا لوجود أهمية لها في الحسابات البريطانية؛ ويمكن أن نوجز أسباب الاهتمام البريطاني بالمنطقة في النقاط الآتية:

1. الموقع الجغرافي، حيث كانت المنطقة تقع في الطريق المؤدي إلى تواجد بريطانيا في الشرق، ولاسيما في الهند؛ لذلك اهتمت بريطانيا بالمنطقة من أجل أن تؤمّن

الطريق المؤدي إلى مستعمراتها في الشرق من خلال إنشاء مطارات ونقاط ترانزيت لتسهل عملية التواصل بين بريطانيا ومناطق نفوذها في الشرق.

2. تنامي قوة القواسم البحرية وسيطرتهم على خطوط الملاحة الرئيسية في المنطقة؛ الأمر الذي جعل بريطانيا تولي اهتماماً كبيراً بضرورة القضاء على قوة القواسم الذين وصفتهم بريطانيا بـ "قراصنة" البحر في المنطقة.

3. اكتشاف النفط في المناطق المجاورة لمنطقة الإمارات المتصالحة، ورغبة بريطانيا في ضمان الحصول على امتيازات التنقيب عن النفط في منطقة الإمارات المتصالحة، على أمل اكتشاف النفط فيها، ومن ثم فرض سيطرتها على الخام الأسود.

حصلت بريطانيا على العديد من المزايا السياسية والعسكرية والاقتصادية من جراء تواجدها في المنطقة، حيث كانت المنطقة تابعة سياسياً لبريطانيا، وكانت تعتمد على الحماية العسكرية البريطانية. كما أن بريطانيا استفادت اقتصادياً بفرض سيطرتها على قطاع صيد اللؤلؤ، وقطاع التنقيب عن النفط. فقد تعهد حكام الإمارات المتصالحة في عام 1911 بعدم منح حقوق صيد اللؤلؤ لأي جهة دون موافقة المقيم السياسي البريطاني في المنطقة،[2] ووقعت في عام 1922 على اتفاقية مع الحكام تحظر عليهم منح امتيازات التنقيب عن النفط في أراضيهم لشركات نفط غير مرغوب فيها من قبل الحكومة البريطانية.[3] كما عملت بريطانيا على منع أي توغل خارجي من شأنه أن يخلق نفوذاً له في المنطقة. فقد ذُكر أن وزير خارجية بريطانيا – آنذاك – اللورد لاندسداون قد صرح في عام 1903 بأن بلاده ستقاوم بالقوة أي دولة تسعى لتأسيس قاعدة بحرية لها في الخليج.[4] وقد أدى تخوف بريطانيا من إمكانية التوغل

السوفيتي في المنطقة، وكذلك التخوف من تزايد فرص توغل المد القـومي العـروبي إليها – أدى إلى إنشاء بريطانيا ما يعرف بمجلس الإمـارات المتـصالحة عـام 1952. هذا المجلس وضع ولأول مرة اجتماعاً دورياً لمشايخ الإمارات السبع يجتمعون مـن خلاله مرتين كل سنة، من أجل مناقشة القضايا التي تهم الأطراف.[5]

وأنشأت بريطانيا كذلك مكتب تطوير الإمارات المتصالحة في الفترة ذاتها؛ مـن أجل تحويل المـساعدات الخارجيـة الآتيـة إلى الإمـارات للمكتـب لـلإشراف عـلى تنفيذها. كان الهدف بالطبع هو مواجهة نمـو المـساعدات الآتيـة مـن دول جامعـة الدول العربية لمساعدة الإمارات المتصالحة في مجالات تنمية التعليم والصحة وتعبيد الطرق، ومن ثم قطع الطريق أمام توغل المد القومي العربي الذي اعتبرتـه بريطانيـا مهدداً لمصالحها في المنطقة.[6] وبالفعل استطاع المكتب بفضل بعض الأمـوال الآتيـة من الدول العربية والأموال الأخـرى التـي قـدمتها بريطانيـا، تقـديم العديـد مـن الخدمات في قطاعات الزراعة والتعليم والـصحة التـي كانـت ضروريـة لإمـارات المنطقة، حيث أشرفت بريطانيا على تطويرها.[7]

القرار البريطاني بالانسحاب من المنطقة والإمارات المتصالحة

في يناير 1968 أعلنت حكومة حزب العمال في بريطانيا برئاسة هارولد ويلـسون عزمها الانسحاب من الإمـارات المتـصالحة بنهايـة عـام 1971، كجـزء مـن سـحب بريطانيـا لقواتهـا المتواجـدة في شرق الـسويس. وكانـت الحجـة الرسـمية تتمثـل في التكاليف الباهظة التي كانت تتكبدها الخزانة البريطانية. لكن ذلك لم يكن هو السبب الوحيد وراء القرار البريطاني، فقد كانت هناك جملة من الأسـباب الرئيـسية الأخـرى

لهذا القرار؛ وأهمها: تراجع أهمية المنطقة كمعبر جغرافي للمستعمرات البريطانية في الشرق بعد استقلال الهند عام 1947، بالإضافة إلى التخوف من تنامي تيارات مناوئة للوجود البريطاني في المنطقة، وإمكانية ظهور خطر حقيقي شبيه بالوضع في عدن. هذا القرار كان مفاجئاً لحكام الإمارات المتصالحة، وذلك للاعتبارات الآتية:

1. إن الفترة التي منحتها بريطانيا لحكام الإمارات المتصالحة لانسحابها من المنطقة كانت محدودة وغير كافية كي يتمكن الحكام من إيجاد صيغة معينة يحققون من خلالها إقامة كيان سياسي يستطيع مواجهة التحديات التي ستعتري طريق الإمارات في فترة ما بعد بريطانيا.

2. إن الإمارات المتصالحة كانت تعتمد في الأساس على بريطانيا في ضمان أمنها وتسيير شؤونها الخارجية. ومن ثم، فإن إعلان بريطانيا الانسحاب وترك إمارات الساحل تسيِّر شؤونها الخارجية – التي لا خبرة لها فيها – وتعمل بذاتها على حفظ أمنها من الأخطار التي تهددها كان مفاجأة كبيرة للإمارات المتصالحة، وخاصة إذا علمنا أنه في تلك الفترة كانت المنطقة تواجه تحديات من الدول الكبرى المحيطة بها كإيران والسعودية؛ فإيران كانت تطالب بالبحرين، ولديها أطماع في جزر طنب الكبرى وطنب الصغرى التابعة لإمارة رأس الخيمة وجزيرة أبوموسى التابعة لإمارة الشارقة، وكانت إيران من أوائل المؤيدين لقرار بريطانيا الانسحاب من الخليج؛[8] لتتسنى لها فرصة ملء الفراغ بعد خروج بريطانيا من المنطقة. كما أن السعودية كان لها مطالب في أراضٍ شاسعة من أبوظبي. بالإضافة إلى ذلك، فإن الفكر اليساري المدعوم من الاتحاد السوفيتي كان قوياً في المنطقة، ولاسيما في كل من اليمن الجنوبي وفي

منطقة ظفار جنوبي سلطنة عمان، وكان هدف الثوار الماركسيين في تلك المناطق هو التوسع بفكرهم نحو منطقة الخليج العربي وقلب أنظمـة الحكـم التقليديـة فيها، وإبعادها عن الغرب، وتحويلها إلى أنظمة يسيطر عليها الفكر الشيوعي.

3. إن مشيخات منطقة الخليج العربي كانت تعـاني مـشكلات حدوديـة فـيما بينهـا، وكان الوجود البريطاني فيها بمثابة الحامي للمنطقة ودويلاتها من اندلاع حروب مستمرة حول الحدود القائمـة بينهـا، كـما كانـت بريطانيـا تلعـب دوراً في إيجـاد الحلول في حالة انـدلاعها. لـذلك، فـإن حكـام المنطقـة أحـسوا بـأن انـسحاب بريطانيا سيلهب المشكلات الحدودية القائمة بين الأطراف في المنطقة، وسـيؤدي إلى دخول المنطقة حالة من عدم الاستقرار لا قدرة لهم في السيطرة عليها.

4. إن الإمارات المتصالحة لم تكن متيقنـة بالكامـل مـن أن بريطانيـا سـتنفذ قـرار حكومتها العمالية وتسحب قواتها من منطقة الخليج، خاصة مع استمرار تقديم زعماء حزب المحافظين وعوداً لحكام المنطقة بأنهم لن ينفذوا قرار الانـسحاب في حال فوزهم بالانتخابـات، ورغـم فـوز المحـافظين بالانتخابـات في يونيـو 1970 فإنهم لم يلتزموا بوعودهم، وقرروا تنفيذ ما توصل إليه حزب العمال من قرار الانسحاب العسكري.[٧] لذلك كله كان قـرار الانـسحاب البريطـاني مـن المنطقة قراراً صعباً على حكام الإمارات المتصالحة، وكذلك قطر والبحرين.

ردة فعل مشايخ الإمارات المتصالحة

في مثل تلك الظروف، ما كان أمام حكام الإمارات المتصالحة سوى العمل معاً من أجل وضع صيغة مشتركة لإقامة اتحاد من نوع معين يحقق لهم هدفهم في البقـاء

ومواجهة التحديات، وهذا ما حدث بالفعل. كانت البداية مع الاتحاد الثنائي الذي عقد بين كل من أبوظبي ودبي في 18 فبراير 1968. لقد تيقن حاكم أبوظبي الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان وحاكم دبي الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم أن الظروف لا تسير لصالحهم، وأن مواجهة التحديات لا يمكن أن تتم بشكل فردي من قبل كل إمارة وحدها، بل كانت القناعة المتوافرة لديهما في ذلك الوقت هي ضرورة تحقيق الأمن من خلال العمل المشترك بين مشايخ الإمارات لمواجهة ظروف ما بعد الانسحاب البريطاني من المنطقة، وفراغ القوة الذي يمكن أن يولده هذا الانسحاب؛[10] لذلك جاء الاتحاد الثنائي ليكون بمثابة البداية التي سعى من خلالها كل من حاكم أبوظبي وحاكم دبي لدعوة مشايخ الإمارات المتصالحة الأخرى لإقامة اتحاد أكبر، كما تركوا الباب مفتوحاً أمام كل من البحرين وقطر للانضمام إلى الاتحاد الجديد.

وكانت اتفاقية السميح هي التي أسست لقيام الاتحاد الفيدرالي الثنائي بين أبوظبي ودبي. وحُدد لهذا الاتحاد علم واحد. وأنيط من خلاله بالحكومة الاتحادية تولي الشؤون الخارجية والدفاع والأمن والخدمات والجنسية والهجرة وبعض المسائل التشريعية التي يُتفق عليها، فيما تظل الأمور الأخرى من اختصاص الحكومات المحلية.[11]

لم تأخذ دعوة حاكمي أبوظبي ودبي كلاً من الإمارات الأخرى المتصالحة وقطر والبحرين إلى الانضمام للاتحاد وقتاً طويلاً، حتى جاءت الردود المرحبة من الجميع. حيث اجتمع الحكام السبعة بالإضافة إلى كل من حاكمي قطر والبحرين في دبي في 26-27 فبراير 1968، وتوصلوا إلى اتفاقية دبي التي أنشأت اتحاد الإمارات العربية، الذي عرف أيضاً بـ "الاتحاد التُّساعي"؛[12] لأنه ضم في عضويته الإمارات السبع

المتصالحة، بالإضافة إلى قطر والبحرين. وشملت الأجهزة الرئيسية للاتحاد التساعي كلاً من المجلس الأعلى، ومجلس الاتحاد، والمحكمة الاتحادية العليا. أما المجلس الأعلى فيتكون من الحكام التسعة، وهو المجلس المشرف على الاتحاد والمكلف بوضع دستور دائم للاتحاد، وهو الذي يرسم السياسات العليا له، ويصدر قراراته بالإجماع ويتناوب الحكام على رئاسته سنوياً. أما مجلس الاتحاد فهو الهيئة التنفيذية التي تمارس اختصاصاتها وفقاً للسياسات التي يقرها المجلس الأعلى، وهو بمثابة مجلس للوزراء. أما المحكمة فقد ذُكر أن القانون يحدد طريقة تشكيلها ونظامها واختصاصاتها.[13]

الملاحظ أن هذا الاتحاد لم يكن اتحاداً فيدرالياً، وإنما كان اتحاداً كونفيدرالياً (تعاهدياً) تحتفظ فيه كل إمارة باستقلالها وسيادتها، حيث إن بنود الاتفاقية تطرقت إلى ضرورة توحيد سياساتها الخارجية وتنظيم دفاعها، إلا أنها لم تتطرق إلى إقامة دولة موحدة أو اتحادية تذوب فيها سيادة الدول الأعضاء لصالح حكومة مركزية قوية. لذلك ظلت هذه التجربة دون الآمال والتطلعات القائمة من أجل إقامة دولة واحدة. ومع ذلك أيد العديد من الدول قيام هذا الاتحاد؛ كبريطانيا والسعودية والكويت والأردن والعراق والجمهورية العربية المتحدة، فيما عارضته إيران التي كانت تطالب بالبحرين، وأكدت أنها ستظل تطالب بالبحرين بالرغم من قيام الاتحاد.[14]

لكن هذا الاتحاد لم يستطع الصمود أمام العديد من العقبات التي اعترضت طريق نجاحه. فقد كانت هناك اختلافات واضحة في وجهات النظر حول مجموعة من الأمور؛ منها: تحديد مكان عاصمة الاتحاد، وحق الإمارات في إنشاء قوات محلية، والموافقة على عدد أعضاء المجلس الوطني الاستشاري، والتصويت في

المجلس الأعلى، ومساهمة الإمارات في الموازنة الاتحادية، وطريقة اختيار رئيس الاتحاد ونائبه، وتشكيل مجلس الوزراء، حيث إن كل تلك العقبات شكلت صعوبات فعلية أمام الحكام لمواصلة مسيرة وحدتهم.[15] لكن الصعوبة الأهم في عرقلة مسيرة الاتحاد التساعي تمثلت في عدم تحمس البحرين للانضمام إلى الاتحاد، وإعلان رغبتها في الاستقلال بعد تنازل شاه إيران عن مطالبته بالبحرين عام 1970 مقابل تركيزه على المطالبة بالجزر الإماراتية الثلاث: طنب الصغرى، وطنب الكبرى، وأبوموسى،[16] ولاسيما بعد أن توصل فريق من الأمم المتحدة زار البحرين إلى حقيقة أن الغالبية العظمى من الشعب البحريني كانت تطالب باستقلال البحرين.

استقلال البحرين كان يعني تقليص حجم الاتحاد من جهة، وتحفيز قطر على إعلان استقلالها من جهة أخرى. هذا الأمر جعل السعودية تتدخل من أجل إنجاح محاولة قيام الاتحاد التساعي. فالسعودية أرادت لجميع الدول التسع الدخول في الاتحاد، ولاسيما حليفتها البحرين، وذلك من أجل - كما يقول البعض - أن يصبح للسعودية منفذ للاتحاد عن طريق البحرين.[17] لذلك فقد أرسلت السعودية وفداً مشتركاً مع الكويت في يناير 1971 برئاسة الأمير نواف بن عبدالعزيز والشيخ صباح الأحمد الصباح لمحاولة التوسط من أجل إنجاح محاولة الاتحاد التساعي، ثم أرسلت السعودية في أواخر مايو وزير خارجيتها إلى الكويت للتنسيق في شأن التوسط، إلا أن جهودها تلك لم تكلل بالنجاح. وكانت هناك محاولات من الشيخ زايد بن سلطان لدعوة نواب الحكام للاجتماع في أبوظبي في 29 مايو 1971 والتباحث في مسألة إنقاذ الاتحاد التساعي، إلا أن هذه الخطوة لم تنجح كذلك.[18]

لذلك وصل الاتحاد التساعي إلى نهايته الرسمية بعد أن أعلنت البحرين استقلالها في 14 أغسطس 1971، وتبعتها قطر بإعلان استقلالها في 1 سبتمبر 1971.

قيام دولة الإمارات العربية المتحدة

مع فشل محاولات إنجاح الاتحاد التساعي وقرب موعد الانسحاب البريطاني من المنطقة لم يجد حكام الإمارات المتصالحة سوى العمل على وضع صيغة اتحادية مشتركة بينهم من أجل مواجهة التحديات الجديدة. وبالفعل تم الاتفاق في 18 يوليو 1971 على تأسيس دولة الإمارات العربية المتحدة من ست إمارات متصالحة، حيث لم تنضم رأس الخيمة للاتحاد في ذلك الوقت. ولقد خرجت مجموعة من التفسيرات لتبرير أسباب عدم انضمام رأس الخيمة للاتحاد نذكر منها:

1. أن رأس الخيمة كانت – كما يقول البعض – لها بعض المطالب التي لم يوافق الاتحاد عليها؛ منها مطالبتها بتخصيص نسبة 5٪ من إيرادات الإمارات المنتجة للنفط لإنفاقها على شؤون الإمارات غير المنتجة للنفط،[19] واشتراطها التساوي مع كل من أبوظبي ودبي في حق التصويت في الاتحاد وفي عضوية المجلس الوطني الاتحادي،[20] وخصوصاً أن رأس الخيمة كانت تتمتع بكثافة سكانية كبيرة مقارنة بالإمارات الأخرى، وكانت تعتبر أن أمجادها التاريخية كقوة إقليمية في فترة من الفترات ستكون شافعاً لها في دخول الاتحاد بشكل متساوٍ مع الإمارات الكبيرة،[21] إلا أن ذلك لم يحدث، ففضلت البقاء خارج الاتحاد.

2. أن رأس الخيمة – كما يقول البعض – كانت تتوقع اكتشاف النفط في أراضيها ودخول الاتحاد كإمارة غنية، وبخاصة أن شركة كاليفورنيا المتحدة للنفط كانت تعمل في التنقيب عن النفط في مياه رأس الخيمة الإقليمية في تلك الفترة.[22]

3. أن قضية جزيرتي طنب الصغرى وطنب الكبرى التابعتين لرأس الخيمة واللتين احتلتا من قبل إيران في 30 نوفمبر 1971 كان لها – كما يقول آخرون – أثر في عدم رغبة رأس الخيمة في الانضمام للاتحاد؛ فالبعض اعتبر أن عدم انضمام رأس الخيمة للاتحاد يعود إلى عدم رغبتها في زج الدولة الوليدة في نزاع مع إيران بسبب جزرها المحتلة،[23] لكن المتابع يلحظ أيضاً أن السبب قد يكون هو عدم تحمس الإمارات الأعضاء في الدولة الفيدرالية الوليدة لمطالب رأس الخيمة بضرورة قيام الدولة الاتحادية بمواجهة إيران بكافة السبل من أجل إرجاع الجزر المحتلة، ولاسيما أن هذا الأمر كان شرطاً من الشروط التي وضعتها رأس الخيمة للانضمام للاتحاد، وتنازلت رأس الخيمة عنه فيما بعد عندما طلبت الدخول في عضوية الاتحاد.[24] لذلك، فقد يكون عدم موافقة الإمارات الأعضاء في الاتحاد الجديد على شرط رأس الخيمة بمواجهة إيران هو أحد الأسباب وراء ابتعاد رأس الخيمة عن الانضمام إلى الاتحاد في بداية نشأته. كما أن البعض يرى أن عدم انضمام رأس الخيمة للاتحاد كان رغبة في عدم "إغضاب" إيران التي قد تتشدد فيما يتعلق بالجزر الثلاث التابعة للقواسم والمحتلة من قبلها، وخاصة بعد أن تنازلت إيران عن المطالبة بالبحرين.[25]

4. أن رأس الخيمة كانت تأمل – حسبما يرى البعض – في إقامة اتحاد ثنائي بينها وبين الشارقة، وكانت رأس الخيمة تعوِّل على نجاح الشيخ صقر بن سلطان القاسمي – الذي كان حاكماً سابقاً للشارقة ثم أطيح به عام 1965 نظراً لميوله القومية – في قلب نظام حكم الشيخ خالد بن محمد القاسمي، ومن ثم الانسحاب من الاتحاد لصالح إقامة اتحاد ثنائي مع رأس الخيمة.[26]

5. أن رأس الخيمة كانت - كما يقول البعض - تأمل في الحصول على دعم من الولايات المتحدة لاستقلالها مقابل منح الولايات المتحدة تسهيلات عسكرية بحرية لمواجهة الاتحاد السوفيتي، وهو ما لم يحدث.[27]

ومع ذلك، فإن الاتحاد السداسي وجد النور، وأقر الحكام الستة نسخة معدلة من الدستور الذي كان معداً أساساً للاتحاد التساعي، وقد اعتُبرت هذه النسخة نسخة مؤقتة للعمل به حتى يتمكن الحكام من التوصل إلى صياغة دائمة للدستور في المستقبل. وفي 2 ديسمبر 1971 شُهد الميلاد الرسمي لما يعرف اليوم بدولة الإمارات العربية المتحدة، مكونة من كل من أبوظبي، ودبي، والشارقة، وعجمان، وأم القيوين، والفجيرة. وانتخب الحكام الستة كلاً من الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم أبوظبي رئيساً للاتحاد لفترة رئاسية مدتها خمس سنوات، والشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم نائباً لرئيس الاتحاد، والشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم رئيساً لمجلس الوزراء. وانضمت الدولة الجديدة إلى كل من جامعة الدول العربية في 6 ديسمبر 1971 وإلى الأمم المتحدة في 9 ديسمبر من العام ذاته. واكتمل عقد الدولة الاتحادية بانضمام إمارة رأس الخيمة إلى الاتحاد في 10 فبراير 1972 ليصبح اتحاد دولة الإمارات العربية المتحدة الفيدرالي اتحاداً سباعياً كما هو قائم حتى وقتنا هذا.

النظام السياسي وشكل الدولة

النظام السياسي

النظام السياسي في دولة الإمارات هو نظام وراثي، حيث إن الحكم في الإمارات قائم على النمط المشيخي أو الأميري. وفي هذا النظام تحكم عائلة واحدة كل إمارة من الإمارات السبع المكونة لاتحاد الإمارات العربية المتحدة. فأسرة آل نهيان هي الأسرة الحاكمة في إمارة أبوظبي، وأسرة آل مكتوم هي الأسرة الحاكمة في إمارة دبي، وأسرة القاسمي هي الأسرة الحاكمة في الشارقة، وفخذ آخر منها يحكم إمارة رأس الخيمة، وأسرة النعيمي هي الحاكمة في عجمان، وأسرة المعلا هي الحاكمة في أم القيوين، فيما تحكم أسرة الشرقي إمارة الفجيرة.

وتتم عملية تداول السلطة بالوراثة بين أفراد الأسرة ذاتها في كل إمارة. وغالباً ما يكون الابن الأكبر للحاكم هو ولي العهد في الإمارة، إلا إذا ما أراد الحاكم غير ذلك، فيحق له تعيين ولي عهده من أي من أبنائه أو إخوته أو أقاربه، كما حدث في دبي عندما عين الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم حاكم دبي في يناير 1995 أخاه الأصغر الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم ولياً للعهد بدلاً من أخيه، الذي يليه في الترتيب، الشيخ حمدان بن راشد آل مكتوم، الذي عُين نائباً للحاكم؛ وكما حدث في أبوظبي عندما عين الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم الإمارة في عام 2003 ابنه الثالث في الترتيب الشيخ محمد نائباً لولي العهد في أبوظبي، وأصبح الشيخ محمد فيما بعد ولياً للعهد في حكم أخيه الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان.

هذا الأسلوب في نظام الحكم القائم في دولة الإمارات هو الأسلوب المعتمد على التقاليد والموروث التاريخي الذي يجعل الحكم في القبيلة لعائلة معينة. ولهذا الأسلوب ميزته عند أولئك الذين يعتبرون الوراثة أسلوباً يساعد على وضوح الرؤية حول من سيأتي أو سيحكم الإمارة، الأمر الذي يبعد عنصر المفاجأة عن هذه الأنظمة. كما أنه نظام يساعد على تهيئة خليفة الحاكم خلال فترة ليست بقصيرة من الزمن لتولي حكم الإمارة بعد وفاة الحاكم، الأمر الذي يساعد على إعداد قيادة البلاد المستقبلية إعداداً مبكراً. لكن هذا الأمر، وبرغم إيجابياته تلك، بحاجة إلى تنظيم أدق بحيث يصبح نظام الوراثة ونقل الحكم أكثر تأسيساً ويبتعد عن العرف، ويعتمد على وجود قواعد مكتوبة تضمن عملية انتقال السلطة بشكل سلس وسلمي داخل كل عائلة حاكمة لإمارات دولة الإمارات العربية المتحدة، تماماً كما هو حاصل في المملكة العربية السعودية وسلطنة عُمان ودولة الكويت، وهي الدول الشبيهة بدولة الإمارات في شكل نظامها السياسي الوراثي. ففي السعودية هناك النظام الأساسي للحكم الذي يُنظم عملية الوراثة أو انتقال السلطة في النظام السياسي السعودي، تسانده بالطبع هيئة البيعة السعودية؛ وفي سلطنة عمان هناك النظام الأساسي للدولة الذي يتضمن آلية محددة للخلافة السياسية وانتقال السلطة؛ وفي الكويت هناك دستور البلاد.

أما على المستوى الاتحادي والمتعلق برئاسة الدولة فالأمر يختلف نوعاً ما، حيث إن رئاسة الدولة قد حُسمت دستورياً من خلال إعطاء أعضاء المجلس الأعلى السبعة فقط – الذين هم في ذات الوقت حكام الإمارات السبعة – حق انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه من بينهم، أي من بين الحكام السبعة المكونين للمجلس الأعلى للاتحاد. فالعملية مقتصرة هنا على أعضاء المجلس الأعلى السبعة دون غيرهم.

ورغم وجود مادة دستورية تحكم عملية انتقال السلطة على المستوى الاتحادي إلا أن العرف أصبح يميل إلى أن يكون رئيس الدولة الاتحادية هو حاكم إمارة أبوظبي ونائب الرئيس هو حاكم إمارة دبي، ولا يبدو أن هذه الصورة قد تتغير في أي وقت نظراً لما تتمتع به هاتان الإمارتان من ثقل سياسي واقتصادي في الدولة الاتحادية، ونظراً لتمتعهما بقوة تصويت أكبر من غيرهما في مسألة انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه، حيث إن اختيار الرئيس ونائبه يعدُّ من القضايا الموضوعية التي تتطلب موافقة كل من إمارة أبوظبي وإمارة دبي.

شكل الدولة

دولة الإمارات دولة فيدرالية دستورية قائمة على أساس اتحاد بين وحدات سياسية هي الإمارات السبع، التي قررت التخلي عن بعض صلاحياتها التنفيذية والتشريعية والقضائية وبعض ملامح سيادتها لصالح دولة الاتحاد. وكشأن الدول الفيدرالية الأخرى، فإن دولة الإمارات بها مستويان من الحكم: حكم على المستوى المحلي في الإمارات (الوحدات السياسية السبع المكونة للاتحاد) تتولاه الحكومات المحلية، وحكم على المستوى الاتحادي تتولاه الحكومة الاتحادية. وقد حدد دستور الدولة الصلاحيات المخولة لكل واحدة من تلك الحكومات.

ولقد ساعدت مجموعة من العوامل على إقامة الفيدرالية في دولة الإمارات، ونذكر هنا على سبيل المثال ثلاثة عوامل مهمة كان لها دور أساسي في المساعدة على اتباع النهج الفيدرالي في الإمارات دون غيره، وهذه العوامل ذات صله بالعوامل النظرية المساعدة على تبني النهج الفيدرالي بشكل عام، وهي:

1. تعدد الإمارات: الفيدرالية الإماراتية هي اتحاد بين سبع وحدات سياسية تسمى إمارات، كانت كل واحدة منها قبل قيام الاتحاد كياناً سياسياً مستقلاً بذاته، له حكومته التقليدية وأرضه وشعبه، وكانت تسمى في السابق الإمارات المتصالحة. فقررت تلك الإمارات التنازل عن بعض من صلاحياتها التي كانت تتمتع بها قبل الاتحاد لصالح حكومة مركزية في اتحاد فيدرالي، والاحتفاظ بصلاحيات أخرى على المستوى المحلي. وما كان لهذا الاتحاد أن يجد النور في شكل دولة مركزية موحدة في ظل تمسك حكومة كل إمارة بصفاتها وخصائصها السياسية وعدم رغبتها في التفريط في إرثها التاريخي والسياسي، فجاء الخيار الفيدرالي ليكون أفضل الخيارات التي يمكن لحكام الإمارات المتصالحة القبول به؛ لأنه نظام يحمي المصالح الأساسية للإمارات المتعددة، ولا يدعو إلى التنازل عن جميع سلطاتها وصلاحياتها للحكومة المركزية، كما هو الحال في الدول المركزية الموحدة.

2. التهديد الخارجي: لقد كان التهديد الخارجي حاضراً ومؤثراً بشكل قوي في قرار الإمارات المتصالحة انتهاج الخيار الفيدرالي. لقد كانت الإمارات المتصالحة قبل الاتحاد تعتمد على بريطانيا في الدفاع عنها وتحقيق الأمن والاستقرار لها من مخاطر التهديدات الخارجية، لكن إعلان بريطانيا عن رغبتها في الانسحاب من المنطقة الخليجية جعل حكام الإمارات المتصالحة يدركون خطورة الوضع المتمثل في عدم مقدرتهم على تحقيق أمنهم واستقرارهم بشكل فردي، ولاسيما مع وجود خلافات حدودية قائمة بين تلك الإمارات من جهة، وبينها وبين دول إقليمية كبيرة كالسعودية وإيران من جهة أخرى، ومع وجود تهديدات يسارية تأتيهم من اليمن الجنوبي وظفار العمانية. لذلك لعب عامل التهديد الخارجي والإحساس بعدم القدرة على

مواجهة ذلك التهديد بشكل فردي دوراً حاسماً في التأثير على الإمارات المتصالحة لدخول الاتحاد الفيدرالي في إطار دولة الإمارات العربية المتحدة. ولعلنا نذكر بأن التخوف البحريني من التهديد والمطالبة الإيرانية بها كان الدافع وراء قبولها دعوة الاتحاد الثنائي بين أبوظبي ودبي للدخول في محادثات للانضمام في الاتحاد في شكل اتحاد تساعي، لكن تراجع التهديد الإيراني للبحرين في عام 1970 شجع البحرين على خروجها من الاتحاد التساعي وإعلان استقلالها في دولة مركزية موحدة. وهذا مثال واضح على تأثير التهديد الخارجي على الدول من أجل الدخول في اتحاد فيدرالي.

3. قلة الإمكانات: إن قلة السكان والموارد الطبيعية في كل إمارة من الإمارات المتصالحة كانت تعني عدم مقدرة كل إمارة على تسيير شؤونها الداخلية بذاتها؛ وهذا الأمر ساعد على تبني النهج الفيدرالي بين الإمارات المتصالحة كأفضل سبيل لسد ذلك النقص في الموارد، حيث إن الفيدرالية تساعد على جعل الدول المنضمة تحت لوائها كتلة اقتصادية واجتماعية وسياسية واحدة.

سمات الفيدرالية الإماراتية

فيدرالية الإمارات هي فيدرالية قائمة على أساس انضمام مجموعة من الإمارات (الوحدات السياسية) معاً في نظام فيدرالي يضمها جميعاً، فهي دولة تأسست من البداية على أسس النظام الفيدرالي، ولم تعرف غيره. وقد تشكلت الفيدرالية الإماراتية من خلال مجيء الإمارات معاً، وتخليها عن بعض صلاحياتها لصالح إقامة دولة اتحادية، وهنا يمكن أن نلحظ سمات الفيدرالية الإماراتية في الآتي:

أولاً: فيدرالية مزدوجة

الفيدرالية الإماراتية مزدوجة أو ثنائية؛ حيث تقوم على وجود صلاحيات يخولها الدستور الإماراتي للحكومة الاتحادية، وصلاحيات أخرى للحكومات المحلية على مستوى كل إمارة، كما هو موضح على النحو الآتي:

I. الاختصاصات التي حددها الدستور على أنها اختصاصات تتولاها الحكومة الاتحادية، وهي على نوعين:

أ. اختصاصات ينفرد الاتحاد بتشريعها وتنفيذها، وتتمثل فيما حددته المادة 120 من الدستور، والتي تشمل الاختصاصات في الشؤون الآتية:[28]

- الشؤون الخارجية.
- الدفاع والقوات المسلحة.
- حماية أمن الاتحاد من الخارج والداخل.
- شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد.
- شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.
- مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.
- القروض العامة الاتحادية.
- الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية.
- شق الطرق الاتحادية.
- المراقبة الجوية وإصدار تراخيص الطائرات والطيارين.
- التعليم.
- الصحة العامة والخدمات الطبية.

- النقد والعملة.
- المقاييس والمكاييل والموازين.
- خدمات الكهرباء.
- الجنسية الاتحادية والجوازات والإقامة والهجرة.
- أملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.
- شؤون التعداد والإحصاء الخاصة بأغراض الاتحاد.
- الإعلام الاتحادي.

ب. اختصاصات ينفرد الاتحاد بتشريعها وفق ما حددته المادة 121 من الدستور، وهي على النحو الآتي:[29]

- علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية.
- الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة.
- تسليم المجرمين.
- البنوك.
- التأمين.
- حماية الثروة الزراعية والحيوانية.
- التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات.
- حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين.
- المطبوعات والنشر.
- استيراد الأسلحة والذخائر، ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة أو قوات الأمن التابعة لأي إمارة.

- شؤون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية.
- تحديد المياه الإقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار.
- تنظيم وطريقة إنشاء المناطق الحرة المالية ونطاق استثنائها من تطبيق أحكام التشريعات الاتحادية.[30]

2. الاختصاصات التي حددها الدستور بأنها من صلاحيات الحكومات المحلية وهي على النحو الآتي:

أ. كل ما لم يرد تحديده في الدستور وفقاً للمادتين 120 و121 يكون من صلاحيات الحكومات المحلية؛ وبذلك يكون الأسلوب الإماراتي مشابهاً للأسلوب المتبع في الممارسة الفيدرالية في كل من الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا وألمانيا والمكسيك والأرجنتين والنمسا وباكستان، حيث تحدد الممارسة الفيدرالية في تلك الدول ما هو من اختصاص الحكومة الاتحادية، وتترك كل ما لم يُحدد للمحليات.

ب. يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول المجاورة، بشرط ألا تتعارض تلك الاتفاقيات مع مصالح الاتحاد، ولا مع القوانين الاتحادية. كما ينبغي إخطار المجلس الأعلى الاتحادي مسبقاً بعقد الاتفاقيات، فإذا اعترض المجلس على مثل تلك الاتفاقيات فإن الأمر يحوَّل إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه.[31] هذا البند وضع نتيجة لأن هناك إمارات أعضاء في الدولة الاتحادية لديها اتفاقيات مع دول مجاورة كالسعودية وإيران لا يمكن لها تتنصل منها، فجاء

هـذا البنـد كاسـتثناء أُعطـي لـصالح الحكومـات المحليـة عـلى حـساب الصلاحيات الممنوحة للحكومة الاتحادية. لكن هذا البند خلـق نوعـاً مـن التعقيدات في بعض الحـالات، ولاسـيما عنـد الحـديث عـن قـضية الجـزر الإماراتية المحتلة من قبل إيـران، حيـث إن الـسلطات الإيرانيـة تحججـت مرات عدة بأن خلافها ليس مع دولة الإمارات العربية المتحـدة، وإنـما مـع الإمارات المعنية بقضية الجزر، ولاسيما إمارة الشارقة، التـي كانـت لهـا مـع إيران اتفاقية ثنائية تنظم موضوع جزيرة أبوموسى. لكـن المجلـس الأعـلى للاتحاد وضع حداً لهذا التعقيد عندما اتخذ قراره في 11 مـايو 1992 باعتبـار أن الاتفاقيات المعقودة بين أي إمارة والدول المجـاورة هـي اتفاقيـات بـين اتحاد دولة الإمارات العربية المتحدة وهذه الدول؛ الأمر الـذي سـهل عـلى الدولة الاتحادية الانخراط في محاولات متابعة القضايا العالقـة مـع الـدول المجاورة.

والحقيقة أن منح المحليات صلاحية عقد اتفاقيات مع دول أخـرى لـيس أمراً غريباً على النظام الفيدرالي؛ حيث إن الممارسـات الفيدراليـة في العـالم تتيح للوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدراليـة حـق عقـد اتفاقيـات ومعاهدات مع دول أجنبية، بما لا يتعارض مع المصالح العامـة للاتحـاد، وفي حـدود الـصلاحيات المحـددة لهـذه الوحـدات. كـما هـو الأمـر في الولايات المتحدة، والمكـسيك، وألمانيـا وسويـسرا، والنمـسا، وبلجيكـا والبوسنة والهرسك.[32]

ولعلنا نلحظ بوضوح أنه بينما منح الدستور الإماراتي الإمارات الأعضاء في الاتحاد حق عقد اتفاقيات مع دول أخرى، فإنه وضع عليها شروطاً يجب أن تُستوفى حتى تصبح قانونية، وهذه الشروط هي:

- أن تكون الاتفاقيات ذات طابع محدود.
- أن تكون الاتفاقيات ذات طبيعة إدارية محلية.
- أن تكون الاتفاقيات مع الدول والأقطار المجاورة للاتحاد.
- ألا تتعارض الاتفاقيات مع مصلحة الاتحاد ولا القوانين الاتحادية.
- لابد من إخطار المجلس الأعلى مسبقاً بالاتفاقيات.

ج. يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الدول المصدرة للنفط (الأوبك) ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط (الأوابك).[33] هذا البند تم وضعه باعتبار أن هناك إمارات تعتمد في دخلها على النفط، ولأن النفط شأن محلي وليس شأناً اتحادياً، حيث نصت المادة 23 من الدستور على اعتبار أن «الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة»، لذلك سُمح لمثل تلك الإمارات بالانضمام لعضوية مثل تلك المنظمات المتخصصة. لكن هذا الوضع بقي مثار جدل محلي في فترة من الفترات نتيجة لانضمام إمارة أبوظبي فقط لمنظمة أوبك والتزامها بقراراتها باسم الاتحاد، في حين أن إمارات أخرى كدبي والشارقة كانت تنتج وتبيع نفطها خارج نطاق قرارات الأوبك، الأمر الذي سبب في وقت من الأوقات بعض الحرج لدولة الإمارات باعتبارها لا تلتزم بالحصص المفروضة من قبل الأوبك، نتيجة إنتاج دبي والشارقة خارج نطاق حدود

المنظمة. بالطبع هذا الأمر تراجع مؤخراً في السنوات الماضية بسبب تراجع كميات النفط المنتجة في كل من دبي والشارقة. والحقيقة أن موضوع إعطاء حق الامتلاك والتصرف في الموارد الطبيعية الموجودة على أرض الدولة للإمارات الأعضاء في الدولة الفيدرالية الإماراتية ليس بأمر استثنائي في الممارسة الفيدرالية حول العالم، حيث إن هناك دولاً فيدرالية كالمكسيك والأرجنتين مثلاً تسمح للوحدات السياسية المكونة لفيدراليتها بالتحكم في المصادر الطبيعية الموجودة على أرضها.[34]

والملاحظ في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية على مستوى الإمارات أن سلطات الاتحاد تركزت بشكل أوسع في الشؤون الخارجية والدفاع، حيث أعطى الدستور تسيير الشؤون الخارجية والدفاع للحكومة الاتحادية مع بعض الاستثناءات التي وردت في المادة 123، وأعطيت الإمارات الأعضاء حق عقد اتفاقيات محدودة وذات طابع إداري مع دول أخرى مجاورة، والانضمام إلى عضوية المنظمات النفطية الأساسية. وهذان الاستثناءان قد تم تجاوزهما بعد أن أعطي الاتحاد حق الإشراف على الاتفاقيات التي عقدتها الإمارات الأعضاء في الاتحاد مع الدول المجاورة، وبعد أن تراجع الإنتاج النفطي للإمارات الأخرى غير إمارة أبوظبي. فالحكومة الاتحادية تتولى بشكل أكبر المسائل التي بحاجة إلى حكومة مركزية قوية كمسائل الخارجية والدفاع، والمتعلقة بمسائل: إعلان الحرب، والتمثيل الدبلوماسي، وإبرام المعاهدات، والدفاع عن دولة الاتحاد من التهديدات الخارجية والداخلية، والالتزام بالمسؤولية الدولية عن أفعال السلطات الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات.

أما فيما يتعلق بالشؤون الداخلية فإن الدستور أعطى الحكومات المحلية صلاحيات واسعة، حيث حددت المادة 149 حق الحكومات المحلية على مستوى الإمارات في إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة 121، حيث أجيز للإمارات الأعضاء التشريع فيها أيضاً من دون أن تتعارض مع القوانين الاتحادية. كما أن الثروات المحلية في كل إمارة جُعلت دستورياً من نصيب الإمارة ذاتها وليست من نصيب الاتحاد؛ والإمارات لديها السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية ومواردها الطبيعية داخل أراضيها ومياهها الإقليمية في الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد؛ ولها الحق في الحفاظ على علَمها للعرض المحلي؛ ولديها الحق في الاندماج الإداري والسياسي مع إمارة أخرى؛ كما أن لديها الحق في الحفاظ على قوات أمنية محلية؛ وأن يكون لها دستورها الخاص. هذا الأمر جعل البعض يعتبر أن مظاهر الاستقلالية في اتحاد الإمارات العربية المتحدة تغلب على مظاهر الوحدة.[35]

وقد يكون هذا الاستنتاج صحيحاً، ولكن علينا القول بأنه رغم أن الدستور الإماراتي قد لجأ إلى أسلوب تحديد صلاحيات الدولة الاتحادية دون تحديد صلاحيات الحكومات المحلية، في محاولة لتوسيع سلطة المحليات كما ينظر إليها البعض،[36] فإن الدستور الإماراتي قد أعطى الدولة الفيدرالية العديد من الصلاحيات الاتحادية التي تعدت الشؤون الخارجية والدفاعية المتعارف عليها في معظم النظم الفيدرالية، وهذا في حد ذاته يوضح لنا أن الحكومة المركزية في النظام الفيدرالي الإماراتي تتمتع بوجود صلاحيات كبيرة وليست بصلاحيات محدودة. فالحكومة الاتحادية في دولة الإمارات تتمتع دستورياً بتولي شؤون التعليم والصحة والكهرباء والنقد والجنسية كما هو محدد في المادة 120 من الدستور، وهي

صلاحيات عادة ما تتولاها المحليات في العديد من الممارسات الفيدرالية في العالم. كما أنه يمكن القول بأن تحديد الصلاحيات للحكومة الاتحادية وعدم تحديدها للمحليات في دستور دولة الإمارات لا يعني أن الصلاحيات المخولة للمحليات أكبر من الصلاحيات المخولة للاتحاد كما يقول البعض؛ والدليل على ذلك أن الدستور الكندي قد حدد الصلاحيات للمحليات ولم يحدد الصلاحيات للاتحاد، بل ترك كل ما لم يحدد للمحليات على أنه من صلاحيات الاتحاد، لكن ذلك لا يعني أن صلاحيات الحكومة الاتحادية الكندية أقوى من المحليات، بل العكس نلحظه بأن النموذج الكندي القائم على تحديد ما هو للمحليات وعدم تحديد ما هو للاتحاد قد وُضع في الأساس بهدف إعطاء المحليات صلاحيات أوسع من صلاحيات الاتحاد، وذلك رغبة في المحافظة على بقاء بعض المقاطعات كمقاطعة كويبك، التي كانت لديها نزعة انفصالية عن الاتحاد، في الاتحاد الفيدرالي الكندي. ومن ثم، فإن القول بأن اتباع أسلوب التحديد يعني التقليل من الصلاحيات مقارنة بعدم التحديد لا يعد أمراً دقيقاً أو مطرداً دوماً.

كما أنه لابد من الإشارة هنا إلى أن الدستور قد قيد حرية الإمارات في بعض القضايا الأخرى التي تعطي قوة وانطباعاً بتعزيز دور الدولة الاتحادية، ومنها:

1. ضرورة العودة إلى المحكمة الاتحادية العليا في حالة وجود نزاع بين الاتحاد والمحليات حول المعاهدات والاتفاقيات التي تعقدها مع الأقطار المجاورة أو في تفسير بنود الدستور، وفي هذا رفع من قوة مؤسسات الدولة الاتحادية مقارنة بالإمارات.

2. ضرورة عدم تقييد حرية انتقال رؤوس الأموال ومرور البضائع بين الإمارات الأعضاء.

3. إلغاء جميع الضرائب والرسوم والعوائد المفروضة على انتقال البضائع بين الإمارات.

4. حرية التنقل والإقامة للمواطنين في أرجاء الدولة.

5. عدم جواز التمييز بين مواطني الاتحاد الذين يتمتعون جميعاً بجنسية واحدة.

وقد حسمت المادة 151 من دستور الإمارات الأمر بنصها أن لأحكام دستور الاتحاد السيادة على دساتير وقوانين الحكومات المحلية في الاتحاد، وهو ما يعتبر تعزيزاً لقوة الاتحاد.

ثانياً: فيدرالية عمودية

الفيدرالية في الإمارات عمودية على المستوى الاتحادي، حيث إن الإمارات السبع الأعضاء في الاتحاد غير متساوية في القوة التشريعية، فكل من إمارتي أبوظبي ودبي تتمتعان بسلطات أكبر من غيرهما من الإمارات الأعضاء فيما يتعلق باتخاذ القرارات في المسائل الموضوعية. والحقيقة أن الإمارات ليست استثناءاً في هذه الممارسة، فالمعروف أن ذلك يتم في الدول الفيدرالية من خلال المجالس البرلمانية التي يوجد بها غرفة عليا هي الغرفة المتعلقة بالنظر في شؤون الاتحاد وتمثيل الوحدات السياسية على المستوى الاتحادي. وتتم عملية تمثيل الوحدات السياسية في المجالس التشريعية الاتحادية بإحدى الطريقتين الآتيتين: أولاً، طريقة التمثيل المتساوي؛ حيث تكون المحليات ممثلة بعدد متساوٍ من الممثلين لها في الغرفة العليا، حتى يتم ضمان قوة متكافئة بين المحليات على المستوى الاتحادي، كما هو الحاصل على سبيل المثال في الكونجرس الأمريكي، حيث تمثل كل ولاية بنائبين في غرفته العليا وهي مجلس

الشيوخ، بغض النظر عن حجم الولاية الاقتصادي والسكاني والجغرافي، وكما هو معمول به أيضاً في الممارسة الفيدرالية البرازيلية والأرجنتينية والروسية والنيجيرية. ثانياً، طريقة التمثيل غير المتساوي، حيث يتم تمثيل المحليات في الغرفة العليا حسب حجم كل ولاية أو منطقة محلية، كما هو معمول به على سبيل المثال في الفيدرالية الكندية والمكسيكية والهندية. ويمكن أن نذكّر هنا أيضاً بأنه في الممارسة الفيدرالية الكندية نجد أن كلاً من مقاطعة كويبك ومقاطعة أونتاريو تتمتعان بوجود عدد قضاة أكبر في المحكمة الاتحادية العليا مما للمقاطعات الأخرى، وهو ما يمنح قوة تشريعية وقضائية أكبر لهاتين المقاطعتين من بين الوحدات السياسية المكونة للاتحاد الفيدرالي الكندي. إن عدم التساوي في التمثيل يعني عدم التساوي في القوة التصويتية بين الوحدات السياسية المكونة للدولة الفيدرالية داخل المؤسسة التشريعية التي تتولى عملية التشريع؛ أي أن هناك وحدات لها قوة تصويتية أعلى من غيرها بحكم زيادة عدد مقاعدها في المجلس التشريعي.

في الفيدرالية الإماراتية، لا توجد غرفة ممثلة للإمارات الأعضاء في الاتحاد، وإنما هناك برلمان (المجلس الوطني) يتكون من غرفة واحدة، وأعضاء البرلمان ممثلون لشعب الإمارات، ومن ثم تكون الإمارات من بين الدول الفيدرالية القليلة التي لا تحتوي برلماناتها على غرفة ممثلة للمحليات، حيث إن الممارسة الفيدرالية تشير إلى أن برلمانات الدول الفيدرالية في الغالب تتكون من غرفتين؛ إحداهما تمثل الولايات الأعضاء والأخرى تمثل الشعب. وفي المجلس الوطني في الإمارات توزع المقاعد حسب حجم كل إمارة، حيث تتمتع إمارتا أبوظبي ودبي بالعدد الأكبر في عضوية المجلس وهو ثمانية أعضاء لكل إمارة، فيما هناك ستة أعضاء لإمارة الشارقة وستة أعضاء لإمارة رأس الخيمة وأربعة أعضاء لإمارة عجمان وأربعة لإمارة

الفجيرة وأربعة لأم القيوين. وهذا مؤشر واضح على عدم التساوي بين الإمارات على مستوى الصلاحيات الاتحادية في المجلس الوطني. لكن الحقيقة أن المجلس الوطني ليس مجلساً تشريعياً؛ ومن ثم فإن اختلاف عدد الأعضاء ليس مؤثراً على عملية صنع القرار، وعليه فإن تمتع أبوظبي ودبي بحق الفيتو - إن جاز التعبير - في تشريع القرارات الموضوعية الاتحادية، هو من أجل تحقيق التوازن بين حجم الإمارة وبين وزنها السياسي.

ويمكن كذلك اعتبار الفيدرالية الإماراتية عمودية لأنها قائمة أيضاً على اعتبار أن مصالح الاتحاد هي الأهم، وأن الإمارات الأعضاء لا يمكن أن تُشرع ما يخالف التشريعات والقوانين الاتحادية، وأنه في حالة وجود اختلاف بين التشريعات المحلية والتشريعات الاتحادية فإن المحكمة الاتحادية العليا هي التي تبت في مدى قانونية الأمر. ويدل هذا على أن هناك سلطة أعلى تتمتع بها الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات عن غيرها من الحكومات المحلية في الدولة، حيث وضعت التشريعات الاتحادية كسقف أعلى أو خط أحمر لا يمكن تجاوزه من قبل حكومات الإمارات المحلية في تشريعاتها المحلية. فالإمارات المحلية يمكن أن تشرع القوانين المحلية، إلا أنها يجب ألا تأتي مخالفة للتشريعات الاتحادية.

وهناك بالطبع مجموعة من الصلاحيات المتداخلة التي أعطاها الدستور للحكومات المحلية والحكومة الاتحادية، إلا أن هذا التداخل عادة ما يتم تداركه بدرجة عالية من التعاون، بحيث لا يتعدى المحلي على الاتحادي.

ثالثاً: فيدرالية أفقية

الفيدرالية الإماراتية وإن كانت عمودية على المستوى الاتحادي إلا أنها فيدرالية أفقية على المستوى الوحدات السياسية المكونة للاتحاد، حيث إن كل الإمارات الأعضاء في الاتحاد متساوية فيما تتمتع به من صلاحيات وسلطات على المستوى المحلي، وفقاً لما منحها الدستور، وتتعامل مع بعضها البعض من منطق المساواة، فكل إمارة لها سلطاتها المحلية التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها، حيث لا توجد إمارة تتمتع بسلطات وصلاحيات محلية أكبر مما لغيرها من الإمارات. ولقد جرت العادة في الممارسات الفيدرالية في العالم بأن تكون السلطات الممنوحة للوحدات السياسية المكونة للدول الفيدرالية متساوية للجميع فيما يتعلق بالشؤون المحلية، وربما الاستثناء الوحيد في هذه الحالة هو الممارسة الفيدرالية في روسيا التي تعطي صلاحيات مختلفة للوحدات المكونة للاتحاد. فالنموذج الفيدرالي الروسي يعطي الجمهوريات الإحدى والعشرين حقوقاً لا تتمتع بها المناطق المحلية الأخرى التي تعتبر جزءاً من النظام الفيدرالي كأن يكون للجمهوريات دساتير وحكومات وبرلمانات ورؤساء خاصون بكل جمهورية روسية.[37]

خطوات الاندماج الفيدرالي في الإمارات

لم تكن عملية السير نحو الاندماج الفيدرالي في الإمارات بالعملية السلسة على الإطلاق، وإنما سارت عملية الاندماج الفيدرالي وتطبيق مبادئ الفيدرالية في الممارسة الإماراتية بعدة خطوات؛ نذكر منها:

1. التدخل العسكري الاتحادي في أثناء المحاولة الانقلابية التي تمت في إمارة الشارقة في يناير 1972، والتي قادها الحاكم السابق للشارقة الشيخ صقر بن سلطان القاسمي ضد حاكم الشارقة في تلك الفترة الشيخ خالد بن محمد القاسمي؛ فلقد تحركت قوة دفاع الاتحاد وقوة دفاع أبوظبي بشكل مشترك، تحت قيادة وزير الدفاع آنذاك الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، للمحافظة على الأوضاع الداخلية في الإمارة،[38] وهو ما تم بالفعل، حيث تمت السيطرة على الوضع وتم تعيين الشيخ سلطان بن محمد القاسمي، الذي كان وزيراً للتعليم في تلك الفترة حاكماً جديداً لإمارة الشارقة. هذا التحرك العسكري الاتحادي يعتبر أول اختبار حقيقي للعمل الفيدرالي المشترك، ونجحت من خلاله الدولة الفيدرالية في تعزيز سلطتها، الأمر الذي يعتبر مؤشراً من مؤشرات التطور الإيجابي في بناء الدولة الاتحادية. كما أن العمل العسكري الاتحادي وجد اختباراً ناجحاً آخر في العام نفسه عندما دار نزاع عسكري حدودي بين إمارتي الشارقة والفجيرة، حيث كان للمشاركة الاتحادية دور فاعل في وضع حد لذلك النزاع وإعادة الاستقرار.[39] وهذان الحدثان من المؤشرات الإيجابية على قدرة الدولة الاتحادية على فرض سلطتها على المحليات، وتعزيز دور الفيدرالية في دولة الإمارات.

2. تخلي إمارة أبوظبي عن استقلالها الحكومي والإداري في ديسمبر 1973 وانخراطها في العمل الفيدرالي من خلال إلغاء وزاراتها القائمة وتغييرها إلى دوائر محلية. فقد تم تشكيل وزارة اتحادية جديدة هي الثانية في مسيرة الدولة الاتحادية وضمت 26 وزيراً اتحادياً.[40] قبل هذا التشكيل الوزاري الاتحادي كان هناك تسعة عشر وزيراً اتحادياً ضمن التشكيل الوزاري الأول للدولة الاتحادية،

وكان هناك أيضاً أحد عشر وزيراً محلياً قائماً في إمارة أبوظبي، أي أنه كان لـدينا وزراء اتحاديون ووزراء محليون في دولة اتحادية واحدة. إلا أنه بعد إلغاء التنظيم الوزاري في إمارة أبوظبي تم دمج وزراء أبـوظبي في الـوزارة الاتحاديـة الثانيـة الأمر الذي أعطى زخماً أكبر للعمل الفيدرالي في دولة الإمارات العربية المتحـدة على حساب العمل المحلي، وهو مـا يعتـبر مـؤشراً آخـر مـن مـؤشرات تعزيـز الاندماج الفيدرالي للممارسة الفيدراليـة في الإمـارات. كـما أن إمـارة أبـوظبي اتخذت في عام 1975 إجراءين مهمين سـاعدا عـلى تعزيـز العمـل الانـدماجي الفيدرالي: الأول هو إلغاء العمل بعلم الإمارة واستبدال علم دولـة الإمـارات العربية المتحدة به، والثاني هو قرار أبوظبي تخـصيص نـسبة 50٪ مـن إيراداتهـا العامة لدعم الميزانية السنوية للاتحاد، وتوفير الإمكانات المالية التي تمكن شعب الدولة من الانطلاق نحو تنفيذ مشروعات التنمية.[41]

3. إنشاء مجلس نقد الإمارات في مايو 1973، وإصدار عملة موحدة للاتحـاد هـي الدرهم الإماراتي، لتحل محل العملات التي كانت متداولـة في الإمـارات قبـل ذلك، كالدينار البحريني والريال السعودي والريال القطري. ولقد أُنيط عمـل مجلس النقد بالمصرف المركزي الذي أُنشئ عام 1980 كسلطة نقدية بديلـة عـن المجلس. ويعتبر إنشاء مجلس نقد الإمارات بداية مهمة نحـو تفعيـل الانـدماج الاقتصادي بين الإمارات المكونة للاتحاد، وبخاصـة أن دسـتور الإمـارات قـد نص على أن الإمارات تشكل وحدة جمركية واقتصادية واحدة تنتقل من خلالها البضائع بشكل حر.[42]

4. بدء المشروعات الخدمية الاتحادية في المجالات المختلفة؛ كالصحة، والتعليم، والإسكان، والمواصلات، والكهرباء والماء، والرعاية الاجتماعية، والرياضة والشباب، والإعلام، وحصولها على نصيب الأسد في الميزانيات الاتحادية المتعاقبة منذ فترة السبعينيات؛ الأمر الذي يشير إلى وجود خطوات اندماجية فيدرالية في دولة الإمارات. لكن لابد أن نذكر هنا نقطة مهمة تتمثل في إيرادات الميزانية الاتحادية التي كانت ومازالت تعتمد بشكل كبير على مساهمات الإمارات الأعضاء، ولاسيما إمارة أبوظبي التي مازالت تعتبر الممول الأكبر بين إمارات الدولة في الميزانية الاتحادية، إذ تعد مساهمات الإمارات الأخرى، باستثناء إمارة دبي، شبه معدومة، الأمر الذي ألقى الحمل الأكبر على إمارة أبوظبي كي تكون المساهم الأساسي في الميزانية الاتحادية، مع العلم بأن الدستور لم يحدد نسباً معينة لمساهمة الإمارات الأعضاء في الميزانية الاتحادية بل ترك الأمر للإمارات ذاتها ولقانون الموازنة الاتحادية لتحديدها، ولقد تم الاتفاق بين الإمارات الأعضاء في عام 1976 على تخصيص 50٪ من موارد كل إمارة السنوية من إنتاج النفط ليذهب إلى المساهمة في الميزانية الاتحادية. وبما أن إمارة أبوظبي تمثل الثقل الأساسي في إنتاج النفط في الدولة، فإن ذلك ألقى العبء الأكبر على إمارة أبوظبي كي تتحمل المساهمة بالنسبة الأعلى في الميزانية الاتحادية. ومع أن أبوظبي لم تتوانَ عن دعم الموازنة الاتحادية، بحكم أنها إمارة غنية وأنها رائدة الفكر الوحدوي وراغبة في إبقاء الاتحاد مستمراً، فإن علينا ألا نغفل أيضاً أن هناك موارد اتحادية أخرى بدأت تسهم بشكل فعال في الموازنة الاتحادية، ولاسيما من قبل الجمارك والرسوم والاستثمارات الاتحادية التي كانت

محدودة في السابق لكنها انتعشت في السنوات الأخيرة، وكان لها الفضل الكبير في أن تشهد الإمارات أكبر ميزانية اتحادية في تاريخها في ميزانية عام 2008 وبواقع 34.9 مليار درهم، ثم ارتفعت إلى 42.2 مليار درهم عام 2009، ثم 43.6 مليار درهم عام 2010؛ الأمر الذي ألقى بظلاله على مستوى الخدمات الاتحادية المقدمة للمواطنين، والتي شهدت تحسناً واضحاً، وشملت زيادة رواتب الموظفين الاتحاديين بنسبة 25٪، ثم 70٪، وهي أكبر زيادة رواتب تمنح للموظفين الاتحاديين في تاريخ دولة الإمارات العربية المتحدة.

5. اتخاذ قرار توحيد القوات المسلحة تحت علم واحد وقيادة واحدة في مايو 1976. فرغم أن الدستور الإماراتي قد حدد الدفاع باعتباره شأناً اتحادياً فإن الإمارات المختلفة، ولاسيما الكبيرة منها، حافظت على قواتها المسلحة حيث إن الدستور المؤقت، في المادة 142، أعطاها هذا الحق، حيث ذكر أن «للإمارات الأعضاء حق إنشاء قوات مسلحة محلية قابلة ومجهزة لأن يضمها الجهاز الدفاعي للاتحاد عند الاقتضاء للدفاع ضد أي عدوان خارجي».[43] فلقد كان لأبوظبي قوة دفاع خاصة بها – حتى بعد قيام الدولة الاتحادية – وكانت تلك القوة هي الكبرى بين إمارات الاتحاد والأفضل عتاداً، وكان أيضاً لكل من دبي والشارقة ورأس الخيمة قوة دفاع خاصة بكلٍّ منها. ولكن وجود قوات دفاع تتبع كل إمارة في دولة واحدة، رغم أن الدستور عهد بمهمة الدفاع للحكومة الاتحادية، كان مظهراً غير مشجع على نجاح مسيرة الاندماج الفيدرالي في الدولة، حيث كان هذا الأمر مؤشراً على وجود نوع من التوجس لدى حكام الإمارات ورغبتهم في ضمان نوع من الأمان من خلال إبقاء ولاء أتباعهم لهم

وعدم ذوبان ذلك الولاء لصالح الكيان الاتحادي، ومؤشراً أيضاً على محدودية قدرة دولة الإمارات في الاستمرار كدولة اتحادية.

وعليه، فقد وافق الحكام في منتصف عام 1975 على دعوة لجنة عربية تتكون من قادة عسكريين عرب كبار من السعودية والأردن والكويت لتقديم النصح والمشورة لأفضل السبل من أجل توحيد القوات المسلحة وفق صيغة يقبلها الحكام وتساير الدستور. وبناء عليه تقدمت اللجنة الثلاثية بصيغة وافق عليها أعضاء المجلس الأعلى في مايو 1976 قضت بتوحيد القوات المسلحة الموجودة في إمارات الاتحاد المختلفة وتشكيل ثلاث قيادات عسكرية، كل واحدة منها تحت قيادة ابن حاكم الإمارة التي توجد على أرضها القيادة. فتم تشكيل القيادة الغربية في إمارة أبوظبي بقيادة الشيخ سلطان بن زايد نجل حاكم أبوظبي، والقيادة الوسطى في إمارة دبي بقيادة الشيخ أحمد بن راشد نجل حاكم دبي، والقيادة الشمالية في إمارة رأس الخيمة بقيادة الشيخ سلطان بن صقر نجل حاكم رأس الخيمة.[44]

وقد تم إلغاء المادة 142 من الدستور المؤقت في 18 نوفمبر 1976، واستبدلت بها مادة تقول بأن للدولة وحدها حق إنشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية.[45] وتم في عام 1978 إعادة تنظيم القوات المسلحة من جديد من خلال دمج القوات البرية والجوية والبحرية دمجاً كاملاً وإلغاء قيادات المناطق العسكرية وتحويلها إلى ألوية تتبع قيادة مشتركة.[46] فكانت هذه الخطوة إيجابية في سبيل تحقيق الاندماج الفيدرالي بين إمارات الاتحاد في مجال يعتبر غاية في

الحساسية والأهمية ألا وهو مجال الدفاع والقوات المسلحة. وفي فترة التسعينيات تم تحقيق الاندماج الكامل للقوات المسلحة، الأمر الذي أبعد كل الشبهات حول مستقبل الاتحاد، ولاسيما من أولئك الذين كانوا يرون أن استمرار بعض الإمارات، كإمارة دبي، في الاحتفاظ بسيطرتها على قوتها العسكرية ناتج – كما يقولون – عن رغبة في الانفصال.[47]

6. تولي الشيخ راشد بن سعيد عضو المجلس الأعلى حاكم دبي مسؤولية رئاسة مجلس الوزراء بعد قيام ما كان يعرف بالأزمة الدستورية التي واجهت اتحاد الإمارات عام 1979، والتي جاءت نتيجة لتنامي الروح الاتحادية لدى العديد من قطاعات الشعب الإماراتي ولدى بعض المؤسسات الاتحادية ودعمهم لجهود الشيخ زايد بن سلطان لتقوية الاتحاد من خلال المذكرة المشتركة التي رفعها المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي للمجلس الأعلى للاتحاد. معارضة دبي ورأس الخيمة لبعض نقاط تلك المذكرة، ولاسيما المتعلقة بتنمية إمارات الاتحاد، كان لها الأثر في حدوث تلك الأزمة. لكن الحقيقة أن هذه الأزمة كانت نقطة تحول نحو مزيد من العمل الاندماجي الفيدرالي، حيث إن التوصل إلى صيغة تولي حاكم دبي رئاسة الوزراء إلى جانب منصبه كنائب لرئيس الاتحاد جعل إمارة دبي أكثر انخراطاً في العمل الاتحادي وفي السعي نحو تطوير الخدمات الاتحادية.[48] وهذا ما حدث بالفعل، حيث بدأت دبي تساهم في الميزانية الاتحادية بنحو 2 إلى 3 مليارات درهم سنوياً، وتبعها في ذلك كل من إمارتي الشارقة ورأس الخيمة اللتين بدأتا منذ منتصف الثمانينيات بتحديد نسبة من عوائدهما النفطية للمساهمة في الميزانية الاتحادية.[49] وهذا في حد ذاته تعزيز للنزعة الاتحادية.

7. تحويل مسؤولية المتابعة والإشراف على الاتفاقيات التي كانت تعقدها إمارات الدولة الاتحادية مع الدول الأخرى المجاورة إلى الحكومة الاتحادية وفقاً لقرار صادر من المجلس الأعلى للاتحاد في 11 مايو 1992؛ وتم تشكيل لجنة دائمة للحدود لتتولى مهمة القيام بالاتصالات والمفاوضات بكل ما يتعلق بحدود الدولة البرية والبحرية مع الدول المجاورة. جاء تغيير هذا الوضع بعد أن كان لكل إمارة من إمارات الاتحاد الحق في عقد اتفاقيات ذات طابع إداري مع دول أخرى مجاورة، أي تمتع الإمارات الأعضاء في الاتحاد بصلاحيات في تنظيم بعض من شؤونها الخارجية. إلا أن تغيير هذا الوضع وإعطاء الحكومة الاتحادية مسؤولية الإشراف على مثل تلك الاتفاقيات عزز من دور الدولة الاتحادية في التعامل مع قضايا الإمارات مع العالم الخارجي بشكل أضفى قوة أكبر على العمل الاندماجي الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث تم تقليص صلاحيات الإمارات لصالح تقوية صلاحيات الحكومة الاتحادية في هذا الشأن.

8. تحويل الدستور الإماراتي من شكله المؤقت إلى دستور دائم وتحديد إمارة أبوظبي على أنها العاصمة الدائمة للاتحاد في مايو 1996. فموضوع الدستور والعاصمة كانا دائماً من الموضوعات الحساسة في الممارسة الفيدرالية الإماراتية. أما دستور الإمارات فقد ظل منذ نشأة الدولة الاتحادية في 2 ديسمبر 1971 دستوراً مؤقتاً، رغم أن المادة 144 من الدستور قد حددت فترة انتقالية مدتها خمس سنوات لوضع دستور دائم للبلاد. ورغم وجود مطالب متكررة بتعديل الدستور ليصبح دستوراً دائماً، فقد تمت معارضة ذلك على أساس عدم الرغبة في إحداث تغييرات على بنوده تقلل من نفوذ الحكومات المحلية وتعزز من دور

الحكومة الاتحادية، أو تغير من المعادلة التي اتفق على أساسها الحكام لإقامة الاتحاد الفيدرالي فيما بينهم، فما تم التوصل إليه في الدستور المؤقت كان نتاج مساومات وعمليات أخذ وعطاء بين الحكام،[50] لذلك ظل الدستور مؤقتاً حتى تم تغيير صفته المؤقتة فقط إلى الصفة الدائمة في عام 1996 من دون المساس ببنود الدستور. وأما موضوع العاصمة فقد ظل محل خلاف بين بعض الأطراف، حيث كانت الصيغة الأولية تقضي بإقامة عاصمة للاتحاد تسمى "الكرامة" في موقع بين حدود إمارتي أبوظبي ودبي تكون العاصمة الدائمة للاتحاد على أن يتم إنشاؤها خلال مدة لا تتجاوز سبع سنوات، اعتباراً من تاريخ نفاذ الدستور، وحتى ذلك الحين تم اعتماد أبوظبي عاصمة مؤقتة للاتحاد؛[51] لكن هذا الوضع تغير عام 1996؛ إذ وافق المجلس الأعلى على اعتبار أبوظبي هي العاصمة الرسمية لدولة الإمارات. وكان هذا التغيير منطقياً؛ لأن أبوظبي قد تم تأسيسها بالفعل منذ قيام الاتحاد لتكون عاصمة الدولة الاتحادية من خلال إنشاء الوزارات والمباني الاتحادية والسفارات المختلفة. كما أن عملية إنشاء مدينة جديدة بين حدود إمارتي أبوظبي ودبي تكون عاصمة للاتحاد لم يتجاوز تنفيذها أوراق القرار الذي اتخذ في هذا المجال في بداية قيام الاتحاد، حيث لم ترصد ميزانية اتحادية لتغطية نفقات الدراسات الفنية والتخطيط لإنشائها كما حدد ذلك الدستور في مادته التاسعة. وهكذا، شكَّل هذا التغيير دفعة جديدة في مجال العمل الاندماجي الفيدرالي بين إمارات الاتحاد، حيث تم وضع حد لقضيتين طالما أثارتا العديد من الخلافات بين الأطراف في الاتحاد؛ ألا وهما قضية الدستور المؤقت، وقضية العاصمة.

التوجهات الفيدرالية في الإمارات

تكشف متابعة مسيرة التجربة الفيدرالية في الإمارات عن مجموعة من التوجهات الفكرية الأساسية التي برزت على الساحة الوطنية، وتجاذبت الفكر الفيدرالي؛ وهي: التوجه المركزي، والتوجه المحلي، والتوجه الوسط، والتوجه المحافظ.

أولاً: التوجه المركزي

يؤمن أنصار هذا التوجه بفكرة تقوية المركز الفيدرالي على حساب المحليات، مع إعطاء الرئيس صلاحيات أكبر مما منحه الدستور الإماراتي الحالي. لقد مثلت أبوظبي هذا التوجه في فترة من الفترات، حيث كان الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان، رئيس الدولة آنذاك، يحمل فكرة تقوية الاتحاد من خلال تقوية وتعزيز صلاحيات رئيس الاتحاد ورئيس مجلس الوزراء، ودعوته إلى ضرورة تعديل الدستور الإماراتي المؤقت ليصبح دستوراً دائماً يعطي رئيس الاتحاد سلطات أكبر؛ لكن تلك الدعوات لاقت معارضة من الإمارات الأخرى، الأمر الذي أوصل الاختلاف الدائر في وجهات النظر إلى إعلان الشيخ زايد عدم رغبته في الترشح لرئاسة الدولة في عام 1976،[52] واستعداده للموافقة على نقل العاصمة المؤقتة من أبوظبي إذا كان ذلك سيساعد على دفع المساعي نحو تحقيق مزيد من المركزية الفيدرالية.[53] كانت وجهة نظر الشيخ زايد تقوم على أن تعزيز الدولة الاتحادية هو الكفيل ببناء دولة حديثة.[54]

دعم هذا التوجه في فترة من الفترات العديد من شرائح المجتمع الإماراتي، ولاسيما أعضاء المجلس الوطني، ومجلس الوزراء، وطلبة جامعة الإمارات.

وأصدر كل من المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء في فبراير 1979، وبعد اجتماعات مشتركة بينهما، مذكرة تم خلالها عرض وجهة نظرهم حول مسيرة الاتحاد، ودعوا فيها المجلس الأعلى إلى ضرورة دعم المؤسسات الاتحادية والتغلب على العقبات والمشكلات التي تواجه الاتحاد من خلال تنفيذ القرارات الصادرة حول توحيد واستكمال تنظيم القوات المسلحة، وتوحيد أجهزة الأمن الداخلي، والتخلص من مشاكل الحدود الداخلية، وتنظيم العمالة المستوردة، والجنسية، وحق التملك، وأهمية توحيد الدخل وتنمية الاتحاد، وتوحيد القضاء، وضرورة تفعيل دور المؤسسات الاتحادية؛ كالمجلس الأعلى، والمجلس الوطني، ودور رئيس الدولة، والحاجة إلى جعل الدستور الاتحادي دستوراً دائماً.[55] كما نُظمت مظاهرات شعبية سلمية لدعم مطلب تعزيز الاتحاد وتعزيز دور رئيس الدولة. واجتمعت مجموعة ممثلة لطلبة جامعة الإمارات بالشيخ زايد، وكان حديثهم عن تعزيز دور الدولة الاتحادية.[56] ومازال هذا التوجه موجوداً على الساحة الإماراتية، ومازال هناك الكثيرون ممن يؤمنون به ويدعون إليه.

ثانياً: التوجه المحلي

يرى أصحاب التوجه المحلي ضرورة تعزيز السلطات الممنوحة للمحليات وتقويتها مقابل السلطات الاتحادية. وكان دور أصحاب هذا التوجه واضحاً مع بداية نشأة الاتحاد، ولاسيما في السبعينيات من القرن المنصرم، حيث برز أن دبي بالدرجة الأساسية ومعها الإمارات الأخرى في الاتحاد كانت تفضل تعزيز دور المحليات في مقابل الاتحاد، من أجل ضمان استقلاليتها.[57] ويذكر جون ديوك أنتوني

في كتابه دولة الإمارات العربية المتحدة: القوى الفاعلة في تكوين الدولة أن دبي لم تكن متحمسة منذ البداية لدولة اتحادية تكون فيها الحكومة المركزية أقوى من الحكومات المحلية للإمارات، وذلك خوفاً من أن تلتزم دبي بمجموعة من القضايا السياسية والاقتصادية التي قد تضر بمصالحها التجارية؛[58] لذلك كان التوجه نحو تقوية المحليات من أجل ضمان درجة أكبر من الاستقلالية في مواجهة الحكومة المركزية.

كما أن مثل هذا التوجه يمكن أن نلحظه أيضاً في الممارسات التي تم اتخاذها في دولة الإمارات عندما تم التقليل من صلاحيات وزارات اتحادية كوزارة الإعلام ووزارة الصحة ووزارة التعليم، لصالح إنشاء مجالس وهيئات ودوائر محلية تتمتع بصلاحيات واسعة في مثل تلك المجالات التي من المفترض أن تكون اتحادية طبقاً لنص الدستور. فبعد أن كانت وزارة الإعلام دستورياً هي المسؤولة عن الإعلام الاتحادي في الدولة تم إلغاء تلك الوزارة، بحجة أن الدوائر الإعلامية المحلية قد أخذت الكثير من صلاحيات الوزارة، ولم يبق للوزارة سوى مراقبة مدى الالتزام بالتشريعات الإعلامية الاتحادية؛ وكذلك الحال مع وزارة الصحة ووزارة التعليم التي أخذت الهيئات الصحية المحلية والمجالس والهيئات التعليمية المحلية الكثير من أدوارها، بحيث لم تستطع تلك الوزارات إدارة المستشفيات المحلية ولا المدارس المحلية في بعض الإمارات.

أصحاب هذا التوجه يعتبرون تقوية المحليات أمراً ضرورياً للعوامل الآتية:

1. إن تقوية السلطات المحلية تحقق مصلحة للدولة، حيث يساعد ذلك السلطات المحلية على تقديم أفضل الخدمات لرعاياها ورعايا الاتحاد المقيمين على أرضها.

2. إن تقوية السلطات المحلية أمر مهم من أجل ألا تبقى الإمارات الراغبة في النمو والتطور وبناء المشروعات الرائدة في مختلف مجالات التنمية حبيسة الروتين الاتحادي والعراقيل التي يمكن أن تجدها في طريقها على مستوى الاتحاد.

3. إن تقوية السلطات المحلية فيه ضمان لبقاء قوة الحكومات المحلية وعدم ذوبانها لصالح الحكومة الاتحادية، والمحافظة بذلك على درجة عالية من الاستقلالية.

لكن منتقدي هذا التوجه من المركزيين يرون أن في التوجه المحلي مجموعة من السلبيات منها:

1. إضعاف للدولة الاتحادية وللخدمات المقدمة لمواطني ورعايا الدولة الاتحادية في الإمارات الأخرى الأقل غنى. فالتعليم والصحة والإعلام هي قضايا حددها الدستور بأنها خدمات اتحادية تقدمها الدولة الاتحادية على مستوى الاتحاد، لكن توجه المحليات إلى إقامة مناطق طبية محلية ومناطق تعليمية محلية ومجالس إعلامية محلية إنما يضر – في وجهة نظر المركزيين- بنوعية الخدمات المقدمة من قبل الدولة الاتحادية لصالح الاهتمام الأكبر بالخدمات المقدمة من قبل المناطق والمجالس والدوائر المحلية. فالمنتقدون يخشون من أن الخدمات الاتحادية لن تكون بذات النوعية التي تقدم في المحليات نتيجة للاهتمام الأكبر من قبل المحليات بالعمل على رفع كفاءة الخدمات التي تقدمها في مقابل تراجع الخدمات المقدمة من قبل الحكومة الاتحادية التي ستظل الموارد المالية المقدمة لها محدودة مقارنة بما يقدم للمحليات.

2. التأثير السلبي على الشعور الوطني الاتحادي لدى المواطن، حيث إنهم يقولون إن التركيز على المحليات سيؤدي إلى أن يكون ولاء الفرد للمحليات أكثر من ولائه للاتحاد، حيث إن مواطن المحليات سيشعر بأن حياته مرتبطة بما تقدمه له إمارته أكثر من ارتباطها بما تقدمه له الدولة الاتحادية.

3. إن التركيز على المستوى المحلي يؤدي - كما يرى المركزيون - إلى خلق تمييز بين المواطنين في التعامل من قبل كل إمارة، حيث إن كل إمارة ستنحاز إلى تعيين رعاياها في المناصب القيادية في الإمارة، ويصبح تعيين مواطن إمارة أخرى في منصب قيادي في إمارة غير إمارته أمراً غير مقبول أو غير موجود، وإن وُجِد فيعتبر وجوده نادراً للغاية.

ثالثاً: التوجه الوسط

يحاول أنصار هذا التوجه الموازنة بين التوجهين السابقين، ويركزون على أن الخط العام المطلوب في دولة الإمارات العربية المتحدة والذي يعتبر أفضل الخيارات المطروحة هو الالتزام بالنظام الفيدرالي، على أن يكون هناك اتزان بين ما هو محلي وما هو اتحادي، بحيث لا يطغى طرف على الطرف الآخر. ويرى أصحاب هذا التوجه أنه قد يكون هناك في فترة من الفترات ميل نحو التحرك المحلي أو ميل نحو التحرك المركزي، إلا أن كلاً من المركزي والمحلي لابد أن يكمل بعضهما البعض بأسلوب أكثر اتزاناً، ويحقق المصلحة العامة للاتحاد، ولا يضر بالمصالح المحلية للإمارات. التوازن مطلوب، حسب وجهة نظر أصحاب هذا التوجه، في كل شي حتى يصبح المواطن الإماراتي مواطناً اتحادياً أولاً قبل كل شي، ويبقى كذلك مواطناً تحركه نزعته المحلية

بدرجة ما. هذا هو الخيار الأفضل لدى أصحاب هذا التوجه لدولة الإمارات بسبب تركيبة الإمارات الخاصة التي تحتم - حسب رأيهم- وجود محليات بصلاحيات قوية لا تقل عن صلاحيات الاتحاد.

رابعاً: التوجه المحافظ

يسعى أنصار التوجه المحافظ للمحافظة على الوضع القائم ورفض إحداث تغييرات من شأنها إجراء تعديلات جذرية على النهج العام المتعامل به في النظام القائم بدولة الإمارات. أصحاب هذا التوجه يرون أن الفيدرالية الإماراتية هي فيدرالية ذات طابع خاص بالإمارات، وأن التوافق الذي تم بين الحكام وأسس الدولة الاتحادية الإماراتية في بداية السبعينيات لابد أن يبقى كما هو من دون تغييرات تصل إلى أسسه الحاكمة، باعتبار أن ذلك أفضل الخيارات للتجربة الاتحادية الإماراتية، وهم يرفضون التعديلات والتغييرات التي يطالب بها أصحاب التوجهات الأخرى.

لقد لعب المحافظون أدواراً قوية في مسيرة التطور السياسي لدولة الإمارات، حيث كانوا حاضرين بشدة ضد مساعي المركزيين في محاولاتهم لتقوية الاتحاد ومؤسساته في مواجهة الحكومات المحلية، ومحاولة إجراء تعديلات على الأوضاع الحاكمة للنظام الفيدرالي الإماراتي. وكان المحافظون حاضرين دائماً وبقوة على الساحة السياسية في الإمارات، ومازال لهم دور في الحفاظ على المرتكزات الأساسية للتجربة الإماراتية كما تم الاتفاق عليها في بداية السبعينيات. وتعتبر إمارة دبي الطرف المحافظ التقليدي الأبرز في هذا التوجه، ومعها إمارة رأس الخيمة في وقت

من الأوقات، حيث كانتا القوتين الأساسيتين اللتين وقفتا في وجه دعوات ومحاولات المركزيين.[59] ورغم أن دبي ورأس الخيمة دعمتا في فترة بداية نشأة الدولة التوجه المحلي من أجل الحفاظ على استقلالية المحليات في مواجهة المركز، فإنهما تحولتا بعد ذلك لتصبحا قوتين داعيتين إلى المحافظة على شكل النظام الفيدرالي الإماراتي من أجل عدم إحداث أي تغيير من شأنه أن يقلل من صلاحيات المحليات لحساب المركز. فالحفاظ على النمط الفيدرالي القائم في دولة الإمارات والمتفق عليه في دستور الدولة هو هدف المحافظين الأساسي.

يمكن من خلال الحديث السابق أن نستنتج نقطتين مهمتين: النقطة الأولى هي أنه أياً ما كان الحديث وأياً ما كان ميل أي فرد نحو أحد التوجهات المذكورة أعلاه، فلابد من ذكر أن المركزيين والمحليين والوسطيين والمحافظين جميعهم لا يمثلون خطراً على النهج الفيدرالي الإماراتي، مادامت جميع تلك التوجهات تنطلق من قناعة ضرورة استمرار غطاء الفيدرالية لمسيرة دولة الإمارات. لذلك، فإن التحدي الأبرز للتجربة الفيدرالية في الإمارات لا يمكن أن يُعتبَر أيٌّ من المركزيين أو المحليين أو الوسطيين أو المحافظين مصدراً له، وإنما سيكون بالدرجة الأساسية نتاج بروز توجه آخر يأخذ النظام من شكله الفيدرالي الحالي، ويبعده نحو شكل آخر جديد. وهنا يمكن اعتبار أن التوجه الوحدوي الذي يحاول الضغط نحو التحول من النظام الفيدرالي إلى نظام الدولة الوحدوية المركزية، أي الدولة الموحدة التي تذوب فيها كل السلطات والصلاحيات لصالح حكومة مركزية واحدة، هو أحد أهم التحديات التي يمكن أن تواجه النظام الاتحادي الإماراتي؛ وهذا التوجه الوحدوي موجود على الساحة الإماراتية، وكان يأمل عند نشأة الاتحاد أن يتحول مع مرور الوقت إلى الشكل الوحدوي الذي تذوب فيها كل الكيانات الأخرى في

كيان وحدوي واحد هو دولة الإمارات.[60] إن ذلك لم يتحقق بالطبع، ولكنه إن تحقق فذلك يعني - وبكل بساطة - نهاية النظام الفيدرالي. وكذلك، فإن التوجه الكونفيدرالي، الذي يحاول الضغط نحو تفكيك الاتحاد الفيدرالي من أجل إقامة نظام كونفيدرالي تُهمَّش فيه صلاحيات الحكومة الاتحادية لصالح تعزيز قوى الحكومات المحلية بشكل كبير، يمثل تحدياً آخر للنظام الاتحادي الفيدرالي في الإمارات. وغير هذين التوجهين لا يوجد ما يمكن أن يثير الخوف على استمرار النهج الفيدرالي المتبع في الإمارات، حيث إن العوامل المساعدة على الاندماج في الاتحاد الإماراتي أكبر وأقوى من العوامل المعرقلة له،[61] والاتحاد اليوم أكثر رسوخاً وثباتاً مما كان عليه في السابق.[62]

النقطة الثانية، أن الفيدرالية الإماراتية في حقيقة الأمر هي فيدرالية واضحة، حيث حدد الدستور ما هو من صلاحيات الحكومة الاتحادية، وما هو من صلاحيات الحكومات المحلية تحديداً مباشراً. ويعود ذلك بدرجة أساسية إلى حقيقة أن فيدرالية الإمارات تكونت من كيانات قائمة، وهي الإمارات التي كان لكل واحدة منها نظام سياسي وشعب وأرض محددة؛ الأمر الذي سهل قيام النظام الفيدرالي في الإمارات وجعل مكوناته الوطنية واضحة. فالتقسيم الفيدرالي للإمارات لم يكن قائماً على أساس عرقي، كما كان حاصلاً في فيدرالية الاتحاد السوفيتي، أو كما هو حاصل في تجربة بلجيكا أو الهند، وإنما قام على أساس جغرافي كما هو حاصل في تجارب كل من البرازيل وألمانيا والولايات المتحدة. إن فيدرالية الإمارات قائمة على توزيع عرقي واحد، حيث إنها تتكون من إمارات تضم أفراداً ينتمون لثقافة دينية وعرقية واحدة، وتقسيم الإمارات كان لظروف سياسية وليس لظروف ثقافية أو عرقية.

السلطات الفيدرالية في الإمارات

إن دولة الإمارات، كشأن دول العالم الأخرى، تتمتع بوجود سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية على المستوى الاتحادي للدولة. وكما هو حال الدول الفيدرالية، فإنه يوجد أيضاً في دولة الإمارات سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية على المستوى المحلي، أي مستوى كل إمارة من إمارات الاتحاد، حيث إن لكل إمارة سلطاتها الثلاث الخاصة بها. لكن النقطة الأساسية في هذا المجال أن مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث تلك مفقود على المستوى الاتحادي في دولة الإمارات، ولا يشير إليه دستور الدولة، ولا يدعو إلى ضرورة الالتزام به، كما أن هذا المبدأ مفقود أيضاً على المستوى المحلي، حيث لا يوجد فصل بين السلطات الثلاث في كل إمارة من إمارات الاتحاد، حيث إن المشرع هو المنفذ في الوقت ذاته.

ويمكن النظر إلى السلطات الاتحادية الرئيسية في دولة الإمارات من خلال الشكل الآتي:

الشكل (2-1)

الهيكل الحكومي لدولة الإمارات العربية المتحدة



المصدر: المؤلف.

السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تتمثل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دولة الإمارات في يد كل من: المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس الوزراء، حيث إن كلاً من المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد ونائبه يتمتعون وفقاً لدستور الإمارات بصلاحيات تنفيذية وصلاحيات تشريعية معاً، وذلك بسبب أن دولة الإمارات – كما ذكرنا – لا تتبع مبدأ الفصل بين السلطات المتعارف عليه؛ فقيادة الدولة وإدارة شؤونها بالإضافة إلى إصدار التشريعات والقوانين الاتحادية هي مسؤوليات خولها الدستور الإماراتي للمجلس الأعلى ولرئيس الاتحاد ونائبه، وهي جهات من المفترض في الأنظمة المعاصرة ألا تستأثر بالصلاحيات التشريعية بل إن مسؤوليتها تكون مرتبطة بالتنفيذ، فيما يتولى التشريع الجهة التشريعية والمتمثلة عادة في البرلمان وبمشاركة من رئيس السلطة التنفيذية. ونظراً للحالة الخاصة لدولة الإمارات، فإن الدستور الإماراتي الذي وُضع من قبل حكام الإمارات السبع للاتحاد أعطى الصلاحيات التنفيذية والتشريعية الاتحادية لتلك الأجهزة وجعل الكلمة الأخيرة في تسيير شؤون البلاد في يد المجلس الأعلى الذي يتكون من حكام الإمارات السبع. فالحكام لم يتنازلوا عن صلاحياتهم التقليدية – التشريعية والتنفيذية – التي كانوا يتمتعون بها في إماراتهم قبل الاتحاد، بل حافظوا عليها، وأضافوا لها صلاحيات تشريعية وتنفيذية على المستوى الاتحادي. ويمارس مجلس الوزراء سلطة تنفيذية تحت إشراف المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد. ويمكن ملاحظة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية لتلك الأجهزة الاتحادية من خلال العرض الآتي:

أولاً: المجلس الأعلى للاتحاد

يعتبر المجلس الأعلى للاتحاد أعلى سلطة اتحادية في دولة الإمارات، وهو يتكون من سبعة أعضاء (انظر الجدول 2-1)، هم حكام الإمارات السبع المكونة لدولة

الإمارات العربية المتحدة: أبـوظبي، ودبي، والـشارقة، ورأس الخيمـة، وعجـمان، وأم القيوين، والفجيرة.[63] وينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً للاتحـاد ونائبـاً لـرئيس الاتحاد،[64] ومدة الرئيس ونائبه هي خمس سنوات، ولا توجد حدود لعدد مرات إعـادة انتخاب الرئيس ونائبه للمنصب ذاته.[65]

الجدول (2-1)

أعضاء المجلس الأعلى الاتحادي حكام الإمارات السبع

الإمارة	الحاكم	الفترة
أبوظبي	زايد بن سلطان آل نهيان	2/ 12/ 1971 وحتى 2/ 11/ 2004
	خليفة بن زايد آل نهيان	2/ 11/ 2004 وحتى الآن
دبي	راشد بن سعيد آل مكتوم	2/ 12/ 1971 وحتى 7/ 10/ 1990
	مكتوم بن راشد آل مكتوم	7/ 10/ 1990 وحتى 4/ 1/ 2006
	محمد بن راشد آل مكتوم	4/ 1/ 2006 وحتى الآن
الشارقة	خالد بن محمد القاسمي	2/ 12/ 1971 وحتى 24/ 1/ 1972
	سلطان بن محمد القاسمي	25/ 1/ 1972 وحتى الآن
رأس الخيمة	صقر بن محمد القاسمي	10/ 2/ 1972– وحتى الآن
عجمان	راشد بن حميد النعيمي	2/ 12/ 1971 وحتى 6/ 9/ 1981
	حميد بن راشد النعيمي	6/ 9/ 1981 وحتى الآن
أم القيوين	أحمد بن راشد المعلا	2/ 12/ 1971 وحتى 21/ 2/ 1981
	راشد بن أحمد المعلا	21/ 2/ 1981 وحتى 2/ 1/ 2009
	سعود بن راشد المعلا	3/ 1/ 2009 وحتى الآن
الفجيرة	محمد بن حمد الشرقي	2/ 12/ 1971 وحتى 1974
	حمد بن محمد الشرقي	1974 وحتى الآن

المصدر: المؤلف.

يتولى المجلس الأعلى الصلاحيات التشريعية الآتية التي تجعل منه السلطة التشريعية العليا في الدولة:[66]

1. التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل إصدارها، بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد، والحساب الختامي.

2. التصديق على المراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام الدستور لتصديق أو موافقة المجلس الأعلى، وذلك قبل إصدارها من رئيس الاتحاد.

3. التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

4. تعديل الدستور.[67]

5. إعلان الحرب الدفاعية.

6. الموافقة على انضمام عضو جديد للاتحاد.

أما فيما يخص التنفيذ فإن المجلس يتولى الصلاحيات التنفيذية الآتية:[68]

1. رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى الدستور، والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء.

2. انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه.

3. الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء، وقبول استقالته وإعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الدولة.

4. الموافقة على تعيين رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها، وقبول استقالتهم، وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها الدستور.

5. الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام.

6. وضع اللائحة الداخلية للمجلس.

7. حل المجلس الوطني.[69]

يعقد المجلس – وفقاً للدستور – جلسة عادية مرة كل شهرين في أثناء دورة الانعقاد العادية التي تبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام، وتمتد ثمانية أشهر.[70] ويرأس اجتماعات المجلس ويديرها رئيس الاتحاد. ويعقد المجلس اجتماعاته في عاصمة الاتحاد، ويجوز عقدها في أي مكان آخر يتم الاتفاق عليه مسبقاً من قبل أعضاء المجلس.[71]

وجلسات المجلس سرية، ولا يجوز لغير أعضائه والأمين العام حضورها، إلا من يتم استدعاؤه من قبل المجلس من الوزراء أو غيرهم،[72] ولا يجوز إفشاء مداولات المجلس، ولا تُثبت المناقشات في محضر الجلسة.[73] ويشترط حضور خمسة من أعضاء المجلس السبعة – على أن يكون منهم من يمثل أبوظبي ودبي – حتى يكتمل نصاب عقد اجتماع المجلس، أي أن وجود كل من أبوظبي ودبي شرط أساسي من شروط اكتمال نصاب انعقاد المجلس، فلا يمكن للمجلس أن ينعقد من

دون حضور كل من أبوظبي ودبي. ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس،[74] وتصدر قرارات المجلس في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن يكون من بينهم صوتا كل من أبوظبي ودبي.[75] أي أن إمارتي أبوظبي ودبي تتمتعان بوجود حق الفيتو – إن جاز التعبير – في المسائل الموضوعية أو المسائل المهمة التي تشمل، على سبيل المثال: السياسة العامة، والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات، ووضع القوانين، وتعيين رئيس الوزراء، وإعلان الحرب، وفرض حالة الطوارئ.[76] ولقد أعطيت أبوظبي ودبي هذا الحق نظراً لما تتمتع به هاتان الإمارتان من ثقل سياسي واقتصادي، حيث إنهما كانتا الإمارتين الأكثر تقدماً إدارياً والأغنى اقتصادياً نظراً لتمتعهما بوجود موارد نفطية كبيرة، وباعتبارهما الإمارتين المؤسستين للاتحاد من خلال اتحادهما الثنائي الذي كان الأساس لقيام الاتحاد السباعي.

أما في المسائل الإجرائية، فإن القرارات تصدر بالأغلبية، وعند تساوي الأصوات ترجح الكفة التي بها الرئيس. ولقد حددت المادة التاسعة من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى الصادرة عام 1972 المسائل الآتية باعتبارها من المسائل الإجرائية:

1. تحديد يوم انعقاد جلسات المجلس العادية.

2. تقرير انعقاد المجلس في أي مكان غير عاصمة الاتحاد.

3. تقرير مبدأ مناقشة موضوع ما غير وارد في جدول الأعمال.

4. تقرير أولوية مناقشة موضوع وارد في جدول أعمال جلسة المجلس العادية في غير ترتيبه.

5. تقرير طريقة أخذ الأصوات في موضوع معين.

6. تقرير عدم إثبات القرار الذي يصدره المجلس في محضر الجلسة.

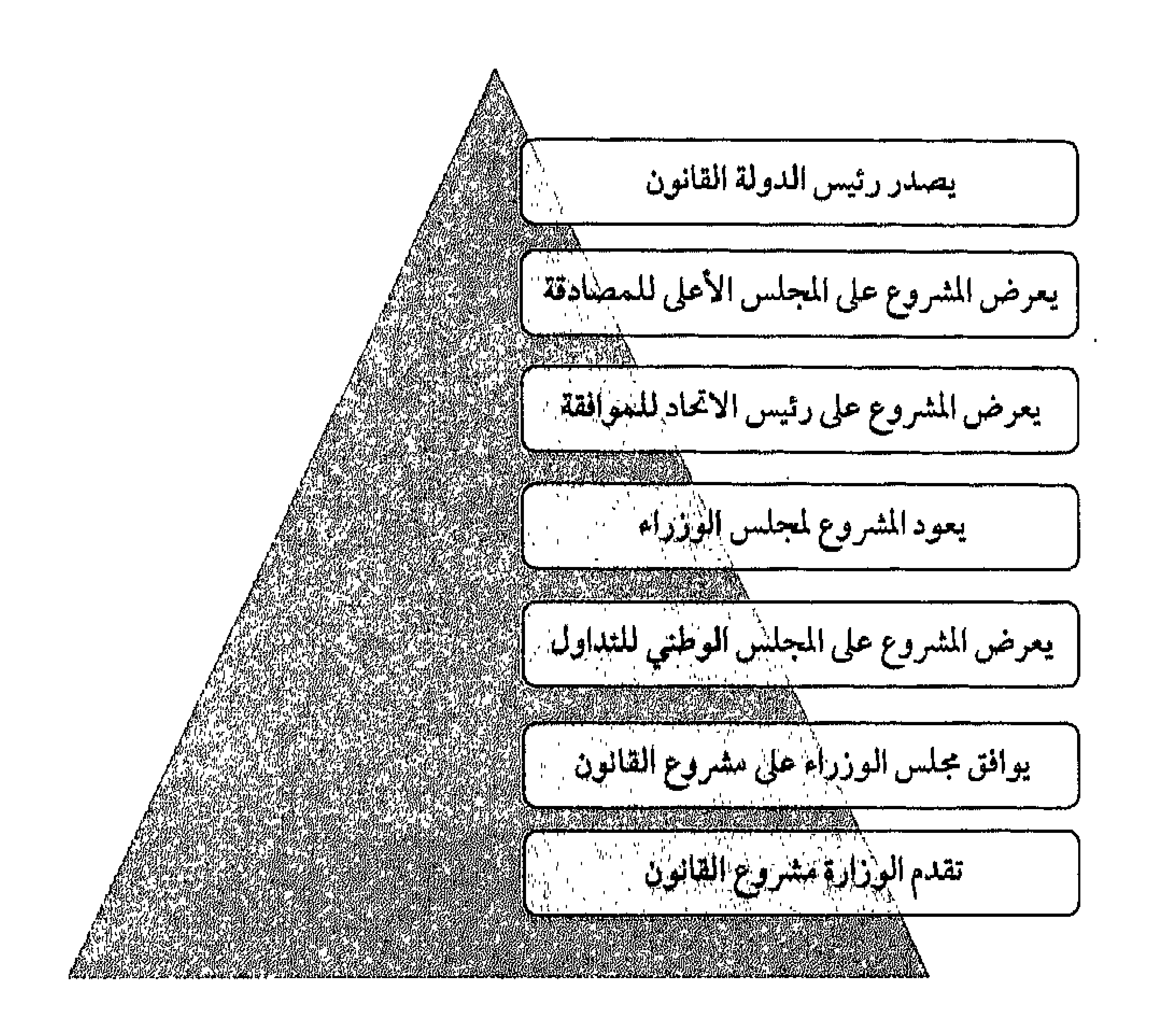
7. تقرير المجلس استدعاء من يراه للإدلاء بما يطلبه المجلس من إيضاحات.

8. تقرير الموافقة على ما يطلبه الأمين العام من الاستعانة بواحد أو أكثر من معاونيه في أعمال الجلسة.

تقدم مشروعات القوانين للمجلس الأعلى للاتحاد للمصادقة عليها من خلال الترتيب الآتي (انظر الشكل 2-2): يقوم مجلس الوزراء، بعد موافقته على مشروع قانون ما، بعرضه أولاً على المجلس الوطني الاتحادي ليبدي رأيه فيه، ثم يقدم إلى رئيس الاتحاد للموافقة عليه، ثم يعرضه على المجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليه، على أن يشار إلى ما أبداه المجلس الوطني بشأن المشروع، سواء بالموافقة أو التعديل أو الرفض، وإذا صادق عليه المجلس الأعلى فإن رئيس الاتحاد يصدره بعد التوقيع عليه. كما يجوز للمجلس الأعلى للاتحاد أن يعيد مشروع القانون إلى المجلس الوطني الاتحادي في حالة رفض المجلس الوطني لمشروع القانون أو في حالة إدخال تعديل عليه لم يكن مقبولاً من رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى. وإذا أصر المجلس الوطني على رفض أو تعديل مشروع القانون جاز للمجلس الأعلى المصادقة على المشروع وتجاهل رفض أو تعديلات المجلس الوطني، ويصدر الرئيس بدوره القانون الاتحادي.[77]

الشكل (2-2)

الخطوات الخاصة بإقرار مشروع قانون اتحادي



المصدر: المؤلف.

وفيما يتعلق بالتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فإن الممارسة السابقة تشير إلى أن الوزير المفوض بذلك يقوم بعرض المعاهدات والاتفاقيات الدولية على مجلس الوزراء للموافقة عليها، ومن ثم تعرض على رئيس الدولة الذي بدوره يعرضها على المجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليها، ومن ثم يصدرها الرئيس بمرسوم.[78] وكان سابقاً يتم تجاوز المجلس الوطني، حيث لم ينص الدستور على مشاورة المجلس حول المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهو عكس ما هو عليه الحال مع القوانين الاتحادية التي تعرض على المجلس الوطني، إلا أن هذا الأمر قد

تغير في اجتماع المجلس الأعلى للاتحاد في 2 ديسمبر 2008 في أبوظبي، حيث سُمح بعرض الاتفاقيات والمعاهدات على المجلس الوطني ليبدي رأيه حولها.

ومن خلال متابعة عمل المجلس الأعلى للاتحاد يمكن لنا ملاحظة الآتي:

1. عدم انتظام اجتماعات المجلس التي حددها له الدستور والمتمثلة في عقد اجتماع واحد كل شهرين خلال دورته العادية الممتدة لفترة الثمانية أشهر في كل سنة. فاجتماعات المجلس غالباً ما تكون نادرة، الأمر الذي من شأنه أن يُصعب من مهمة رئيس الاتحاد ونائبه في تسيير أمور الاتحاد، باعتبار أن المجلس الأعلى هو السلطة التنفيذية والتشريعية العليا في البلاد. فبالنظر إلى الثلاثين سنة الأولى من عمر الدولة الاتحادية، أي منذ نشأتها في عام 1971 وحتى عام 2001، عقد المجلس الأعلى للاتحاد 36 اجتماعاً عادياً وغير عادي بينما كان من المفترض أن يعقد 120 اجتماعاً عادياً في تلك الفترة، حسبما نص عليه الدستور. وكمحاولة لتجاوز هذا الوضع، فإننا نلحظ أن رئيس الدولة يعتمد على أسلوب إصدار المراسيم بقوانين، وهو التخويل الذي منحه الدستور لرئيس الدولة وفقاً للمادة 113؛ حيث يستطيع الرئيس إصدار مراسيم بقوة القوانين في بعض الأمور التي يخولها له الدستور في حالة تعذر انعقاد المجلس الأعلى. كما أن عدم انعقاد المجلس الأعلى بشكل دوري خول رئيس الاتحاد ونائبه ورئيس مجلس الوزراء تولي مهمة إدارة شؤون البلاد الاتحادية وسياسات الدولة العامة، ولاسيما المتعلقة بالخارجية والدفاع من دون الرجوع المباشر إلى المجلس الأعلى.

2. غياب آلية دورية للتواصل بين أعضاء المجلس الأعلى أنفسهم، كوجود وزارة مختصة بشؤون المجلس الأعلى يمكن أن يناط بها مهمات تحقيق التواصل بين

أعضاء المجلس الأعلى في الحالات التي تستدعي التواصل معهم من أجل اتخاذ قرارات معينة، وكذلك لتمثل حلقة وصل فيما بين أعضاء المجلس الأعلى، وبينهم وبين رئيس الاتحاد. لقد كانت هذه الوزارة موجودة في السابق وكان يناط بها مثل هذا الدور المهم، وهو التواصل بين أعضاء المجلس الأعلى وبين الجهات الاتحادية الأخرى في الدولة. وبغض النظر عن مدى فاعلية تلك الوزارة في السابق، فإن وجود جهة ذات دور منسق وفاعل بين أعضاء المجلس الأعلى أنفسهم وبين المجلس الأعلى والأجهزة الاتحادية الأخرى أمر ضروري من أجل تفعيل دور المجلس الأعلى وتنفيذ بنود الدستور بشكل أكثر سهولة ويسراً، خاصة تلك المتعلقة بالمراسيم الصادرة من رئيس الاتحاد ذات قوة القانون، والتي يخولها الدستور للرئيس على أن تعرض على المجلس الأعلى في غضون أسبوع واحد من صدورها للنظر في إقرارها أو إلغائها. وتوجد في التشكيلة الوزارية لدولة الإمارات منذ الوزارة الثامنة وزارة تسمى وزارة شؤون الرئاسة، لكن هذه الوزارة تعنى بشؤون الرئاسة أكثر من شؤون المجلس الأعلى، ودورها استشاري يهتم بتقديم الاستشارة للرئيس، وليس من اختصاصاتها التواصل مع أعضاء المجلس الأعلى، ولا تشكل حلقة الوصل بينهم وبين رئيس الدولة، رغم أن قانوناً اتحادياً منح هذه الوزارة صلاحيات وزارة شؤون المجلس الأعلى ومجلس التعاون بعد إلغاء الأخيرة.

3. حصول إمارتي أبوظبي ودبي على حق الفيتو فيما يتعلق بإصدار القرارات في المسائل الموضوعية في المجلس الأعلى قد يولد نوعاً من الإحساس لدى قيادات الإمارات الأخرى بأن القرارات ستأتي متماشية مع ما تريده هاتان الإمارتان؛ الأمر الذي يخلق توجهاً لدى أعضاء المجلس الأعلى الآخرين بعدم

جدوى الانخراط في شؤون الاتحاد بشكل كبير ومكثف، والاكتفاء بالاتجاه نحو الاعتماد على الشؤون المحلية، حيث إن قوة الحكام في السيطرة وإدارة شؤونهم الداخلية أكبر بكثير من قوتهم في إدارة الشؤون الاتحادية.

ثانياً: رئيس الاتحاد ونائبه

يقصر النظام السياسي في الإمارات منصب رئيس الاتحاد ونائبه على الأعضاء السبعة المكونين للمجلس الأعلى الذين ينتخبون من بينهم رئيساً للاتحاد ونائباً له. وتعتبر عملية اختيار الرئيس والنائب من المسائل الموضوعية التي تتطلب موافقة كل من إمارتي أبوظبي ودبي. ورغم أن الدستور لم ينص على ذلك، فإن العرف قد جرى على أن يكون رئيس الدولة هو حاكم إمارة أبوظبي، ونائب الرئيس هو حاكم إمارة دبي. لقد كان الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان عضو المجلس الأعلى للاتحاد حاكم أبوظبي هو أول رئيس لدولة الإمارات العربية المتحدة، حيث استمرت رئاسته للاتحاد منذ نشأة الدولة في 2 ديسمبر 1971 وحتى وفاته في 2 نوفمبر 2004، ثم تولى الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان عضو المجلس الأعلى حاكم أبوظبي بعد وفاة والده رئاسة الدولة منذ 2 نوفمبر 2004 وحتى وقتنا الراهن بعد أن انتخبه أعضاء المجلس الأعلى رئيساً للاتحاد. وكان الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم عضو المجلس الأعلى حاكم دبي هو أول نائب لرئيس الاتحاد، حيث شغل ذلك المنصب منذ قيام الدولة الاتحادية حتى وفاته في 7 أكتوبر 1990، وتولى ابنه الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم حكم إمارة دبي، وتم انتخابه من قبل أعضاء المجلس الأعلى لمنصب نائب رئيس الاتحاد، فاستمر فيه حتى وفاته في 4 يناير 2006، فخلفه أخوه الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم حاكماً لدبي، وتم انتخابه من

قبل أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد نائباً لرئيس الدولة، وهو يشغل هذا المنصب حتى وقتنا الراهن.

مدة ولاية الرئيس ونائب الرئيس هي خمس سنوات، ويمكن تمديدها من دون وجود حدود لعدد مرات التمديد. وعند خلو منصب الرئيس أو نائبه، بسبب الوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم أي منهما في إمارته لأي سبب من الأسباب، يجتمع المجلس الأعلى للاتحاد في غضون شهر من ذلك التاريخ لانتخاب خلف له لشغل المنصب الشاغر.[79]

ويتمتع الرئيس بصلاحيات تنفيذية وأخرى تشريعية أعطاه إياها الدستور. أما نائب الرئيس فليست له صلاحيات يمارسها في حالة وجود الرئيس، لكنه ينوب عن الرئيس في ممارسة صلاحياته في حالة غيابه. وبالنظر إلى صلاحيات الرئيس فإننا نجد أن هناك صلاحيات يمارسها الرئيس بذاته، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، وهناك صلاحيات يمارسها مع المجلس الأعلى للاتحاد، وهناك صلاحيات يمارسها مع مجلس الوزراء الاتحادي.

أما الصلاحيات التي يمارسها الرئيس بذاته فهي صلاحيات ذات طابع تنفيذي وتشمل الآتي:[80]

1. رئاسة المجلس الأعلى وإدارة مناقشاته.
2. دعوة المجلس الأعلى إلى الاجتماع وفض اجتماعاته.
3. الدعوة إلى عقد اجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس الوزراء.
4. تمثيل الاتحاد في الداخل والخارج، مما يعطيه سلطة تسيير الشؤون الخارجية.

وأما الصلاحيات التي يمارسها الرئيس مع المجلس الأعلى للاتحاد، فهي صلاحيات ذات طابع تشريعي وتنفيذي في الوقت ذاته، وتشمل الآتي:

1. التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
2. إصدار القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية.
3. إعلان الحرب الدفاعية.
4. إعلان حالة الطوارئ.
5. تعيين رئيس مجلس الوزراء، وقبول استقالته، وإعفاءه من منصبه.
6. تعيين رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها.
7. حل المجلس الوطني.

وأما الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة مع مجلس الوزراء فهي ذات طابع تنفيذي، وتشمل الآتي:

1. الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية.
2. تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، وقبول استقالاتهم، وإعفاءهم من مناصبهم.
3. تعيين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية، وقبول استقالاتهم وعزلهم.

4. تعيين كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين، وقبول استقالاتهم وعزلهم.

5. قبول أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب لدى الدولة.

6. ممارسة حق العفو أو تخفيف العقوبة، والمصادقة على أحكام الإعدام.

7. منح أوسمة وأنواط الشرف العسكرية والمدنية.

والملاحظ في صلاحيات الرئيس ونائب الرئيس أنها صلاحيات محدودة، وأن جميع الأمور التشريعية المرتبطة بإصدار القرارات والمراسيم والقوانين والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات هي أمور لا يمكن للرئيس القيام بها من دون موافقة المجلس الأعلى عليها. فالصلاحيات التشريعية المخولة للرئيس محدودة حيث يشاركه فيها أعضاء المجلس الأعلى بحكم أن رئيس الدولة هو عضو من أعضاء المجلس الأعلى. وبما أن أحد أهم معوقات عمل المجلس الأعلى يتمثل في عدم انعقاد اجتماعاته الدورية بشكل منتظم، فإن المسؤولية تكون كبيرة على رئيس الاتحاد من أجل العمل مع رئيس مجلس الوزراء على تسيير أمور الاتحاد وإصدار وتنفيذ سياسات الدولة، الأمر الذي يعد عائقاً في طريق أداء رئيس الدولة لمهاته الاتحادية. لكن هذا جزء من النظام الفيدرالي الإماراتي، الذي يحاول خلق التوازن بين المستويين الاتحادي والمحلي، وليس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو معمول به في دول العالم الأخرى. لقد حاول أصحاب التيار المركزي التأثير على مجريات الأمور لتتماشى مع فكرهم القائم على تقوية المركز، أي تقوية سلطات الرئيس وصلاحياته على حساب المحليات، إلا أن تلك المحاولات باءت بالفشل

بسبب تمسك حكام الإمارات بالسلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية التي يتمتعون بها على المستويين المحلي والمركزي وعدم رغبتهم في التنازل عنها.

ثالثاً: مجلس الوزراء

إن مجلس الوزراء في دولة الإمارات، كشأن مجالس الوزراء في دول العالم الأخرى، هو جزء من السلطة التنفيذية، حيث لا يتولى مجلس الوزراء عمليتي التشريع والقضاء، وإنما يتولى عملية تنفيذ التشريعات الصادرة له من الجهات التشريعية في الدولة، المتمثلة في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد.

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ونوابه وعدد من الوزراء. ولقد وصف دستور الإمارات مجلس الوزراء بأنه «الهيئة التنفيذية للاتحاد» الذي يعمل «تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى» على «تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد» بموجب الدستور والقوانين، أي أنه جزء من السلطة التنفيذية في دولة الإمارات. وقد حُددت صلاحيات مجلس الوزراء في الآتي:[81]

1. متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج.
2. اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية، وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى.
3. إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد والحساب الختامي.
4. إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة.

5. وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية.

6. الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية.

7. الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المتصلة بالاتحاد.

8. تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك.

9. مراقبة سير الإدارات والمصالح العامة.

مجلس الوزراء إذن ليست مهمته رسم السياسات العامة للاتحاد؛ لأن هذه هي مهمة المجلس الأعلى للاتحاد، إلا أن مهمته الرئيسية تتمثل في إعداد المشروعات والإشراف على تطبيق السياسات التي تُحدد من قبل المجلس الأعلى ورئيس الدولة. فمجلس الوزراء جهة تنفيذية تتولى الإشراف ومتابعة تنفيذ القوانين والمشروعات الاتحادية.

ويقوم رئيس مجلس الوزراء باختيار الوزراء الذين يراهم مناسبين لتولي مهمات الوزارات المختلفة. لكن الواقع يشير إلى أن عملية اختيار الوزراء ليست مقتصرة على ما يراه رئيس مجلس الوزراء، بل هي عملية تتطلب الأخذ في الحسبان ما تراه الإمارات الأعضاء في الاتحاد، حيث إن هناك شبه اتفاق على أن الإمارات المختلفة لابد أن تكون ممثلة في الوزارة بعدد من الوزراء. كما أن بعض الوزارات السيادية أصبح أمرها محسوماً بأنها تتبع إمارة معينة دون غيرها، كوزارة الدفاع ووزارة المالية اللتين ظلتا منذ نشأة الاتحاد في يد إمارة دبي، ووزارة الداخلية ووزارة التعليم العالي

والبحث العلمي ووزارة النفط التي بقيت في يد إمارة أبوظبي. كما أن رئاسة الوزراء ظلت في دبي، بينما كان نواب رئيس الوزراء مقتصرين على إمارتي أبوظبي ودبي دون غيرهما من الإمارات (انظر الجدول 2-2).

الجدول (2-2)

رؤساء مجلس الوزراء في الإمارات ونوابهم

التشكيل الوزاري	الفترة الزمنية	رئيس مجلس الوزراء	نائب رئيس مجلس الوزراء
التشكيل الوزاري الأول	ديسمبر 1971	مكتوم بن راشد آل مكتوم	حمدان بن راشد آل مكتوم
التشكيل الوزاري الثاني	ديسمبر 1973	مكتوم بن راشد آل مكتوم	خليفة بن زايد آل نهيان
التشكيل الوزاري الثالث	يناير 1977	مكتوم بن راشد آل مكتوم	حمدان بن محمد آل نهيان
التشكيل الوزاري الرابع	يوليو 1979	راشد بن سعيد آل مكتوم	مكتوم بن راشد آل مكتوم حمدان بن محمد آل نهيان
التشكيل الوزاري الخامس	أكتوبر 1990	مكتوم بن راشد آل مكتوم	سلطان بن زايد آل نهيان
التشكيل الوزاري السادس	مارس 1997	مكتوم بن راشد آل مكتوم	سلطان بن زايد آل نهيان حمدان بن زايد آل نهيان
التشكيل الوزاري السابع	يناير 2006	محمد بن راشد آل مكتوم	سلطان بن زايد آل نهيان حمدان بن زايد آل نهيان
التشكيل الوزاري الثامن	فبراير 2008	محمد بن راشد آل مكتوم	سلطان بن زايد آل نهيان حمدان بن زايد آل نهيان
التشكيل الوزاري التاسع	مايو 2009	محمد بن راشد آل مكتوم	سيف بن زايد آل نهيان منصور بن زايد آل نهيان

المصدر: المؤلف

ولقد تعاقب على إدارة دولة الإمارات منذ نشأتها تسعة تشكيلات وزارية، كان من أبرز سماتها ما يأتي:

1. عدم ثبات عدد الوزراء في معظم التشكيلات الوزارية، حيث نجد مثلاً أن عدد الوزراء في التشكيل الوزاري الأول كان 20 وزيراً، ثم ارتفع العدد في التشكيل الوزاري الثاني إلى 28 وزيراً، فتراجع إلى 23 وزيراً في التشكيل الثالث، فيما وصل العدد إلى 22 وزيراً في التشكيل الوزاري في مايو 2009. هذا بالطبع ليس أمراً سلبياً، حيث إن مرحلة الترسيخ الاتحادي عادة ما تتطلب إضافة وزارات جديدة أو إلغاء وزارات قائمة.

2. استمرارية بعض الوزراء في مناصبهم الوزارية أو تحويلهم إلى وزارات أخرى؛ فبملاحظة أسماء الوزراء نجد أن هناك ما يزيد على 60٪ من مجموع الوزراء الذين تعاقبوا على الوزارات المختلفة في دولة الإمارات العربية المتحدة قد استمروا في أكثر من تشكيل وزاري. ولعل سمة الاستمرارية تعود بالدرجة الأساسية إلى احتفاظ بعض الوزراء بحقائبهم الوزارية منذ بدايات نشأة الاتحاد، لكون تلك الوزارات وزارات سيادية محسومة مسبقاً لأطراف في الأسر الحاكمة في الدولة؛ كوزارة الدفاع، ووزارة المالية، ووزارة الداخلية، وهي الوزارات التي عادة لا ينالها التغيير.

ويعقد مجلس الوزراء اجتماعاً عادياً مرة كل أسبوع في مقره، ويجوز عقده في مقر آخر بناء على موافقة المجلس، ويمكن لرئيس مجلس الوزراء دعوة المجلس لاجتماع استثنائي في أي وقت.[82] ويرأس الاجتماعات ويديرها رئيس مجلس الوزراء، وفي حالة غيابه ينوب عنه نائبه.[83] وجلسات المجلس ومداولاته سرية.[84] ويشترط في صحة انعقاد المجلس حضور أغلبية الوزراء، وتتخذ القرارات بناء على موافقة أغلبية أعضائه، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، ويكون لكل وزير صوت واحد حتى ولو كان الوزير يشغل منصب أكثر من وزارة.[85]

وتقدَّم مشروعات القوانين الاتحادية إلى مجلس الوزراء من قبل الوزارات، حيث تقوم كل وزارة بإعداد مشروع القانون الذي تريد استصداره من قبل فنييها، ثم تبعث به إلى إدارة الفتوى والتشريع لمراجعته وإعادته إلى الوزارة. ويقوم الوزير بإرسال نسخ من مشروع القانون في صيغته النهائية إلى وزير شؤون مجلس الوزراء الذي يعرضه بدوره على رئيس المجلس وعلى الوزراء لمناقشته والتصويت عليه في اجتماع المجلس. وفي حال موافقة مجلس الوزراء على مشروع القانون المقدم يرسل إلى المجلس الوطني لإبداء رأيه فيه. ويقوم بعدها رئيس المجلس الوطني بإرسال مشروع القانون إلى مجلس الوزراء متضمناً موقف المجلس بالموافقة على المشروع أو مطالبته بإدخال تعديلات عليه أو رفضه. ويتولى مجلس الوزراء عرض مشروع القانون على رئيس الدولة للموافقة عليه، ومن ثم عرضه على المجلس الأعلى للمصادقة، ثم توقيعه من رئيس الاتحاد وإصداره.[86]

يتكون مجلس الوزراء من عضوية رئيس الوزراء، ونائبين اثنين، بالإضافة إلى وزراء يمثلون الوزارات المذكورة أدناه (حسب التشكيل الوزاري لشهر فبراير 2008):

1. وزارة الدفاع

تختص وزارة الدفاع بالآتي:

أ. تنظيم القوات المسلحة الاتحادية والإشراف على كل ما يتعلق بها.

ب. تنظيم كل ما يتعلق بالخدمة العسكرية والتعبئة العامة أو الجزئية، بهدف المحافظة على سلامة الاتحاد وأمنه، وذلك بالاتفاق مع سلطات الإمارات المعنية.

جـ. تنسيق التعاون بين القوات المسلحة الاتحادية والقوات المسلحة للإمارات لغرض الدفاع ضد أي عدوان خارجي، وفقاً للمادة 142 من الدستور المؤقت.

د. إعداد مشروعات قوانين استيراد الأسلحة والذخائر لغير استعمال القوات أو قوات الأمن التابعة لأية إمارة.

هـ. تشييد المباني والمرافق المتعلقة بالقوات المسلحة وصيانتها وتحسينها.

2. وزارة الداخلية

تختص وزارة الداخلية بالآتي:

أ. الاضطلاع بكافة الشؤون المتعلقة بالجنسية والجوازات والهجرة والإقامة.

ب. حماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الداخل.

جـ. إنشاء وتنظيم قوات الأمن الاتحادية والإشراف عليها.

د. التنسيق وتوثيق التعاون بين قوات شرطة الإمارات الأعضاء في الاتحاد.

هـ. الإشراف على إنفاق المخصصات المالية المقررة في ميزانية الاتحاد لشؤون الأمن الداخلي حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية.

و. الإشراف على شؤون الأمن والنظام والإدارة المحلية في عاصمة الاتحاد.

ز. الإشراف على تنظيم حركة المرور في عاصمة الاتحاد أو الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية.

3. وزارة الخارجية

تضطلع وزارة الخارجية بتنسيق وتنفيذ كافة الشؤون المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة، وتنظيم علاقاتها مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ورعاية

مصالح مواطني الإمارات وحمايتهم في الخارج. ويعتبر وزير الخارجية هو المستشار الرئيسي لرئيس الدولة في الشؤون الخارجية. وتتمثل اختصاصات الوزارة في الآتي:

أ. الإشراف على جميع علاقات الدولة بالدول الأجنبية، واشتراكها في المنظمات والمؤتمرات والمعارض الدولية والإقليمية، وتنظيم تبادل التمثيل الدبلوماسي والقنصلي مع تلك الدول والمنظمات.

ب. حماية مصالح الدولة ورعاياها في الخارج.

جـ. القيام بالاتصالات والمباحثات والمفاوضات لعقد كافة المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإشراف على تنفيذها بعد التصديق عليها، وتفسيرها ونقضها، وذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية، وفقاً لأحكام الدستور.

د. جمع وتقدير المعلومات السياسية والاقتصادية وغيرها التي تتعلق بالتطورات المؤثرة على العلاقات الخارجية للدولة، وتوزيع المعلومات على جهات الاختصاص.

هـ. تنظيم الاتصالات بين وزارات ومصالح ودوائر الدولة وبين الهيئات والحكومات الأجنبية وبعثاتها التمثيلية.

و. التعريف بالدولة وسياساتها والدعوة لها والدفاع عنها واكتساب الاحترام لها في أوساط الأجهزة والهيئات الرسمية والشعبية في الخارج.

ز. تولي شؤون المزايا والحصانات والمراسم للبعثات التمثيلية للدولة ورؤسائها وأعضائها المعتمدين في الخارج، وللبعثات الأجنبية ورؤسائها وأعضائها المعتمدين لدى الدولة.

حـ. اقتراح سياسة وقواعد ونظم الهجرة الأجنبية إلى الدولة.

ط. إصدار وتجديد الجوازات الدبلوماسية والخاصة والمهمة لمواطني الدولة والتأشيرات الخاصة بها، وتحديد الفئات التي تمنح لها، وقواعد وشروط إصدار هذه الجوازات، ومنح هذه التأشيرات، وذلك استثناءً من أحكام قانون الجنسية والجوازات.

ي. إصدار وتجديد جوازات السفر العادية للمواطنين في الخارج وفقاً للقواعد التي تقررها وزارة الداخلية والتعليمات القنصلية التي تصدرها وزارة الخارجية.

ك. منح تأشيرات الدخول إلى الدولة أو المرور بها على جوازات السفر العادية والدبلوماسية والخاصة للأجانب في الخارج.

ل. إعداد وتوجيه التعليمات الدبلوماسية والقنصلية والإدارية والمالية اللازمة للبعثات التمثيلية للدولة التي تتولى الوزارة إدارتها والإشراف عليها.[87]

4. وزارة المالية

تتولى وزارة المالية المهمات الآتية:

أ. إعداد الميزانية العامة للاتحاد والحساب الختامي.

ب. الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة للاتحاد.

جـ. تحصيل الإيرادات العامة للاتحاد.

د. إعداد مشروعات القوانين المالية الاتحادية، ومشروعات القوانين المتعلقة بالقروض الاتحادية، والإشراف على تنفيذها.

هـ. تنظيم القواعد الحسابية الاتحادية، وإصدار التعليمات اللازمة بشأنها، ومراقبة تنفيذها.

و. الإشراف على تنفيذ الالتزامات المالية التي يرتبط بها الاتحاد.

ز. تنظيم الشؤون المتعلقة بمشتريات الاتحاد والإشراف عليها.

حـ. تنظيم المقاييس والمكاييل والموازين.

ط. إدارة شؤون أملاك الاتحاد.

5. وزارة التربية والتعليم

تضطلع الوزارة بالشؤون المتعلقة بالتربية والتعليم في الاتحاد، والإشراف على وسائل النهوض بهما على خير وجه، ونشر التعليم وتوفيره لكل مواطن، وجعله إلزاميا في مرحلته الابتدائية، ومجانياً في كل مراحله داخل الاتحاد، ووضع الخطط التعليمية، وإعداد المناهج الدراسية ونظم الامتحانات وبرامج محو الأمية، وإنشاء المدارس والمعاهد المهنية والصناعية والزراعية والجامعية والإشراف عليها، والموافقة على إنشاء المدارس الخاصة ومراقبتها وتوجيهها، وإيفاد البعثات العلمية والإشراف عليها وتقديم المنح الدراسية.

6. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

أنشئت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي عام 1992، وهي تتولى المهمات الآتية:

أ. التخطيط العام للتعليم العالي والبحث العلمي في الدولة.

ب. الترخيص بإنشاء مؤسسات التعليم العالي الخاصة، واعتماد برامجها والإشراف عليها، لضمان توافر مستويات الجودة بها في إطار الخطة العامة للتعليم العالي.

جـ. إعداد مشروعات القوانين لإنشاء المؤسسات الحكومية الاتحادية للتعليم العالي والبحث العلمي.

د. تحقيق التنسيق والتكامل بين الميزانيات المتعلقة بالمؤسسات الحكومية الاتحادية للتعليم العالي والبحث العلمي.

هـ. تحقيق التنسيق والتكامل بين مؤسسات التعليم العالي في حقول التخصص والدرجات العلمية التي تمنح في كل منها.

و. تنسيق سياسات قبول الطلبة ومعايير توزيعهم على حقول التخصصات المختلفة في مؤسسات التعليم العالي في الدولة، بما يتناسب وحاجة المجتمع.

ز. الاعتراف بهيئات ومؤسسات التعليم العالي الأجنبية، ومعادلة الشهادات التي تمنحها.

حـ. وضع السياسات العامة للبعثات والمساعدات الدراسية، ومتابعة شؤونها داخل الدولة وخارجها.

ط. تطوير مؤسسات البحث العلمي ونقل التقنيات في إطار متطلبات التنمية في المجتمع، والتنسيق بين هيئات ومؤسسات التعليم العالي ومؤسسات البحث العلمي من ناحية، وبينها وبين التعليم العام من ناحية أخرى.[88]

7. وزارة الصحة

تتولى وزارة الصحة المهمات الآتية:

أ. توفير الرعاية الصحية، بما في ذلك تدابير الوقاية والعلاج ومكافحة الأوبئة والأمراض.

ب. إعداد البرامج الصحية والوقائية وبرامج التدريب، وتنظيم جميع الشؤون المتعلقة بالصحة العامة والخدمات الطبية والإشراف عليها. ويشمل ذلك: إنشاء وتنظيم الوحدات والأقسام الصحية والوقائية؛ ومنها مراكز رعاية الطفولة والأمومة، والتطعيم، والصحة المدرسية، والثقافة الصحية، والمعازل، وخدمات الإسعاف.

جـ. تنظيم مزاولة مهن الطب البشري وطب الأسنان والصيادلة وتجارة الأدوية والتمريض والتوليد ومراقبة العقاقير الخطرة والمخدرة والمختبرات الطبية.

د. إنشاء المستشفيات والمستوصفات وإدارتها.

هـ. المراقبة الفنية والإدارية على جميع المؤسسات الطبية.[89]

8. وزارة الاقتصاد

تعمل وزارة الاقتصاد على تحقيق الأمور الآتية:

أ. تطوير المنظومة التشريعية الاقتصادية في المجال الاقتصادي، وسن وتحديث التشريعات الاقتصادية، وتوعية قطاعات المجتمع بها.

ب. تعزيز القدرات في مجال التشريعات، بما يضمن متابعة وتطبيق التشريعات والتزامات الدولة بالاتفاقيات، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية.

جـ. تحقيق التطوير المؤسسي المستمر للوزارة بما يساهم في تحقيق الكفاءة والفاعلية.

د. الارتقاء بالاقتصاد الوطني إلى مستوى التنافسية العالمية، وتدعيم القدرة التنافسية للقطاعات الاقتصادية.

هـ. العمل على إيجاد بيئة مشجعة للاستثمار الأجنبي.

و. تطوير العلاقات الاقتصادية وبناء قدرات السياسة التجارية للدولة وتعزيز قدرتها التفاوضية.

ز. تطوير النظام الوطني للإحصاء بهدف بناء قواعد بيانات تساهم في رسم السياسات واتخاذ القرارات.

حـ. الشراكة مع الجهات المحلية والقطاع الخاص.

ط. القضاء على الممارسات التجارية غير المشروعة، وحماية حقوق المستهلك بالتعاون مع الجهات المختصة.

ي. تعزيز العلاقة بين الدوائر الاقتصادية المحلية وبين القطاع الخاص، بما يحقق التنسيق والتكامل في السياسات والتشريعات وبرامج التنمية الاقتصادية.

ك. المشاركة الوطنية الفاعلة في الاقتصاد الوطني، ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة للمواطنين، وتعزيز مشاركتهم الفاعلة في الأنشطة الاقتصادية.[90]

9. وزارة الأشغال العامة

تقوم وزارة الأشغال العامة بمهمة شق الطرق الاتحادية وصيانتها وتحسينها، وتشييد المباني والمرافق العامة التابعة للاتحاد – باستثناء ما يتعلق منها بالقوات المسلحة – والإشراف على صيانتها، والإشراف على إنفاق المبالغ المخصصة في الميزانية العامة لمشروعات الإنشاء والتعمير حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات، وتنفيذ هذه المشروعات بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية. كما تقوم بدراسة وإعداد شروط ومواصفات مشروعات تخطيط المدن والإسكان، وتصميم مشروعات تشييد الأبنية العامة الاتحادية وصيانتها. وتتولى مهمة تخطيط وتصميم وإعداد شروط ومواصفات مشروعات الإسكان الاتحادية والبت فيها، وإعلان مناقصاتها والتعاقد مع المقاولين والمؤسسات الاستشارية بشأنها، والإشراف على تنفيذ مقاولاتها، وصرف المبالغ المخصصة لها. وتقوم الوزارة بتخطيط وتصميم وتنفيذ مشروعات الأبنية الاتحادية، بما في ذلك رياض الأطفال، والمدارس، والمستوصفات، والمساجد، والأسواق، والمراكز الاجتماعية، وفروع الدوائر الحكومية وغيرها. وتكون الوزارة هي المسؤولة عن توزيع المساكن المنشأة من قبل الحكومة الاتحادية على المستحقين من المواطنين.[91]

10. وزارة شؤون الرئاسة

تم تأسيس وزارة شؤون الرئاسة عام 2004، وضمت كلاً من مكتب صاحب السمو رئيس الدولة وديوان الرئاسة سابقاً. وحددت اختصاصات الوزارة في الآتي:

أ. رفع المشورة إلى رئيس الدولة، ودراسة الموضوعات التي يأمر بها، ومتابعة تنفيذ التوجيهات الصادرة بشأنها.

ب. القيام بالدراسات والبحوث التي تعكس الأهداف الاستراتيجية للدولة، وتطلعاتها المستقبلية، واحتياجات الدولة والمجتمع، ورفع المشورة لرئيس الدولة، وإعداد وتطوير قواعد بيانات وإحصائيات في شتى القطاعات لدعم اتخاذ القرار الاستراتيجي في الدولة.

جـ. دراسة مشروعات القوانين، والمراسيم، والأنظمة، والاتفاقيات، قبل عرضها على رئيس الدولة، ورفع المشورة بشأنها.

د. إعداد الدراسات والتقارير عن الموضوعات العامة، التي تدخل ضمن اختصاص الوزارة وتحليلها، ورفع المشورة بشأنها إلى رئيس الدولة.

هـ. متابعة أداء الوزارات، والهيئات، والمؤسسات العامة، ومدى تنفيذها للسياسات والبرامج الحكومية وتقييمها، وعرض النتائج على رئيس الدولة، وتنظيم الاتصالات بين وزارات الدولة، ودوائرها، والهيئات، والمؤسسات العامة وبين رئيس الدولة.

و. رصد التطورات السياسية، وإعداد التقارير التحليلية اللازمة، وإصدار النشرات الدورية، والبيانات الإعلامية.

ز. دراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بالجنسية، ورفع المشورة بشأنها إلى رئيس الدولة.

حـ. تلقي المكاتبات الموجهة إلى رئيس الدولة، وتنظيم عرضها، وإبلاغ التوجيهات الصادرة بشأنها إلى الجهات المعنية.[92]

11. وزارة شؤون مجلس الوزراء

تتولى وزارة شؤون مجلس الوزراء المهمات الآتية:

أ. تقديم الدعم لمجلس الوزراء وإدارة الشؤون المتعلقة به.

ب. دراسة الموضوعات والمشروعات التي يأمر بها رئيس مجلس الوزراء، وتقديم المشورة بشأنها، ومتابعة القرارات والتوجيهات الصادرة بخصوصها.

جـ. متابعة الأداء الحكومي للوزارات والهيئات والمؤسسات الاتحادية، ووضع مؤشرات الأداء لكل منها.

د. إدارة وتنظيم الاتصال الحكومي في الحكومة الاتحادية، ووضع النظم والسياسات والبرامج.

هـ. القيام بالدراسات والبحوث المتعلقة باستراتيجية الحكومة الاتحادية وبالاختصاصات المناطة بالوزارة، ورفع التوجيهات بشأنها إلى مجلس الوزراء.[93]

12. وزارة الشؤون الاجتماعية

تختص وزارة الشؤون الاجتماعية بالأمور الآتية:

أ. وضع وتنفيذ السياسات الاجتماعية، وتخطيط البرامج واقتراح التشريعات والآليات والنظم الخاصة بالتنمية والرعاية الاجتماعية.

ب. وضع برامج الضمان الاجتماعي.

جـ. إعداد المواصفات الفنية والقياسية للعمل الاجتماعي في مختلف مجالاته وقطاعاته، وتقييم برامج التنمية والرعاية الاجتماعية.

د. توظيف وتعزيز مشاركة المؤسسات الحكومية والأهلية والأفراد لتطوير ودعم العمل الاجتماعي، وتأكيد مفهوم المسؤولية الاجتماعية.

هـ. العمل على نشر الوعي التعاوني.

و. إنشاء مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتنفيذ المشروعات التنموية للأسرة بكافة أفرادها ولذوي الاحتياجات الخاصة.[94]

13. وزارة الثقافة والشباب وتنمية المجتمع

تم إنشاء وزارة الثقافة والشباب وتنمية المجتمع عام 2006 لتتولى مهمات وزارة الإعلام والثقافة المتعلقة بشؤون الثقافة، ومهمات وزارة التربية والتعليم المتعلقة بالشباب. وتعمل الوزارة على المحافظة على الهوية الوطنية وتعزيز الانتماء والاستثمار الدائم لطاقات الشباب، ورعاية المبدعين واحتضان الموهوبين، وتوجيههم نحو التنمية المجتمعية الشاملة. كما تتناول رفع مستوى الوعي الثقافي المجتمعي، والارتقاء بالممارسات والإبداعات وإثراء التواصل الحضاري، واستكمال الأطر التشريعية والقانونية، وبناء منظومة معلوماتية متكاملة معززة للثقافة والشباب وتنمية المجتمع؛ بالإضافة إلى تنسيق الأنشطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ومؤسسات الإعلام في حماية الموروث الثقافي للدولة، ووضع آلية لتأمين الدعم اللازم والمستمر للأنشطة، وتطوير الكوادر البشرية المتخصصة في المجال الثقافي والشبابي وتنمية المجتمع، وتنمية وتطوير الموارد البشرية معرفياً ومهارياً، وتعزيز قدراتهم الإنتاجية والتنافسية.[95]

14. وزارة العمل

تختص وزارة العمل بالمهمات الآتية:

أ. اقتراح القوانين الاتحادية المنظمة لشؤون العمل و العمال، والإشراف على تنفيذها.

ب. إدارة سوق العمل، واقتراح السياسات العمالية الملائمة للدولة.

جـ. تنظيم علاقات العمل بهدف توفير الاستقرار وزيادة الإنتاجية وخلق فرص العمل.

د. المشاركة في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الدولة، بمراعاة واقع ومتطلبات سوق العمل.

هـ. تقديم خدمات متميزة تلبي احتياجات المتعاملين طبقاً للقواعد والأنظمة المقررة.

و. العمل على تنظيم ودعم علاقات العمل العربية والدولية.

ز. المساهمة في دعم وتشجيع عمل المواطنين وإتاحة الفرص لهم.

حـ. الإشراف على ما قد ينشأ في الدولة من مؤسسات التدريب المهني، بما يؤدي إلى التنسيق مع الجهات ذات الاختصاص في تنمية الموارد البشرية.[96]

15. وزارة العدل

تتولى وزارة العدل مهمات تنظيم شؤون المحاكم الاتحادية من الناحيتين الإدارية والمالية والإشراف على ذلك، وإعداد مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء

الاتحادي والنيابة العامة الاتحادية، والعفو الشامل عن الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية، والاضطلاع بالدراسات والفتاوى والشؤون القانونية الأخرى كافة التي تتطلبها حاجات العمل في الوزارات الاتحادية المختلفة، بما في ذلك صياغة مشروعات القوانين واللوائح والأنظمة التي تقرها، وإعداد مشروعات التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الملكية العقارية، ونزع الملكية للمنفعة العامة، وقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية، وقوانين حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين، وقوانين تسليم المجرمين.

16. وزارة البيئة والمياه

تضطلع وزارة البيئة والمياه بوضع السياسات اللازمة للمحافظة على البيئة، ووضع الخطط والمقترحات اللازمة لذلك. وكذلك وضع السياسات اللازمة للمحافظة على المياه وزيادة مواردها، ووضع الخطط والمقترحات اللازمة لذلك. كما تعمل على تنمية واستدامة الثروات الزراعية والحيوانية والسمكية للدولة.[97]

17. وزارة الطاقة

أنشئت وزارة الطاقة عام 2004 عندما تم دمج وزارة البترول والثروة المعدنية ووزارة الكهرباء والماء في وزارة واحدة، تم تسميتها وزارة الطاقة. وتعمل الوزارة على تحقيق مهماتها في المجالين الآتيين:

أ. في مجال قطاع النفط والثروة المعدنية، تقوم الوزارة بالمهمات الآتية:

- تنسيق السياسة النفطية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد بما يحقق صالحها المشترك.
- وضع الخطط اللازمة لحسن استغلال الثروة النفطية لصالح الاقتصاد الوطني.
- تمثيل الدولة في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بالطاقة.
- إعداد الدراسات والبحوث والنشرات المتعلقة بالثروة النفطية، ومتابعة ما ينشر منها في النشرات والمجلات الدولية.
- وضع الخطط اللازمة للتنقيب عن الثروة المعدنية والعمل على حسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني.
- وضع النظم الكفيلة بالإشراف على أعمال شركات النفط العاملة في الدولة بالتنسيق مع الجهات المختصة بالإمارات المعنية.
- العمل على تطوير الصناعة النفطية على مستوى الاتحاد في جميع مراحلها؛ من إنتاج ونقل وتكرير وتسويق.

ب. في مجال قطاع الكهرباء، تقوم الوزارة بالمهمات الآتية:

- وضع الأسس العامة لاستراتيجية وسياسة الدولة في قطاع الكهرباء والماء ودعوة الهيئات والشركات العاملة في قطاع الكهرباء بالدولة إلى الالتزام بها.
- زيادة مساهمة موارد الكهرباء والمياه في تحقيق التنمية المستدامة للدولة والترويج لتطبيق مناهج متكاملة في إدارة قطاعات الكهرباء والمياه، وبخاصة في مجال تحلية المياه.

- التنسيق مع الجهات المختصة لضمان توفير الكهرباء والمياه، باستمرار تدفقهما بأسعار عادلة للمنتج والمستهلك، ومراقبة متابعة إنتاجهما.
- دعم الأساليب والخطط والبرامج المتعلقة بترشيد استهلاك الطاقة.
- الترويج لنشر استخدامات الطاقات المتجددة والبديلة.
- التمثيل والمشاركة في اجتماعات المنظمات الدولية والإقليمية ذات العلاقة.
- نشر المعرفة وبناء القدرات البشرية الوطنية في قطاع الكهرباء والمياه.[98]

18. وزارة التجارة الخارجية

تتولى وزارة التجارة الخارجية، إلى جانب الاختصاصات التي كانت مقررة لوزارة الاقتصاد فيما يتعلق بشؤون التجارة الخارجية، مهمات: اقتراح السياسات التجارية اللازمة لتعزيز التبادل التجاري الخارجي، وجذب الاستثمارات الأجنبية إلى الدولة، والعمل على الترويج التجاري للدولة في الأسواق الخارجية بالتنسيق مع الجهات المعنية، والقيام بالاتصالات والمفاوضات اللازمة لعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالتجارة الخارجية ومتابعة تنفيذها، وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، والقيام بتمثيل الدولة في المنظمات والمؤتمرات والمعارض الدولية والإقليمية المعنية بالتجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي، والعمل على تنمية وتطوير العلاقات مع الجهات والمؤسسات والمنظمات الإقليمية والدولية في كافة المجالات المتعلقة بالتجارة الخارجية، واقتراح وتحديث مشروعات القوانين واللوائح المنظمة للتجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي المباشر ومتابعة تنفيذها.[99]

19. وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي

تختص وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي بعملية التنسيق بين الحكومة والمجلس الوطني الاتحادي فيما يتعلق بمباشرة المجلس الوطني اختصاصاته، والمشاركة في إعداد التشريعات ذات الصلة بدور المجلس الوطني الاتحادي، والإشراف على شؤون الإعلام فيما يتعلق بالحياة النيابية.[100] لقد جاءت هذه الوزارة بعد الخطاب الذي ألقاه صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيس الدولة في 2 ديسمبر 2005 وتحدث فيه عن عزم الدولة تطوير العمل النيابي في الدولة؛ فتم تشكيل هذه الوزارة كي تتولى مهمة الإشراف على عملية هذا التطوير. إن وجود وزارة تعنى بشؤون المجالس النيابية ليست بظاهرة غريبة، حيث إن هناك الكثير من الدول التي توجد لديها وزارات تعنى بشؤون مجالسها النيابية، وتعمل على خلق التواصل بين الحكومات وتلك المجالس، كما هو حادث في الهند.

ومن خلال متابعة أعمال مجلس الوزراء نلحظ الأمور الآتية:

1. إن تعيين الوزراء يخضع لموقف كل إمارة واتفاق الحكام، ومدى أهمية الوزارة ومسؤولياتها، إذ لابد أن يكون هناك في الغالب تمثيل لكل إمارة في كل تشكيل وزاري، حسب حجم كل إمارة ووزنها في الاتحاد. وأمر كهذا قد يفتقد عنصر الكفاءة، ويقيد قوة رئيس الوزراء ورئيس الدولة في تحديد الشخصيات التي يريانها الأنسب والأجدر لقيادة الوزارات.

2. إن السمة الغالبة على التشكيلات الوزارية منذ التشكيل الوزاري الأول في عام 1971 وحتى التشكيل الوزاري التاسع في عام 2009 هي الاستمرارية في بقاء الوزراء في وزاراتهم، أو الانتقال إلى وزارات أخرى، الأمر الذي يبعد الدماء

الجديدة والشابة عن تولي مناصب قيادية في البلاد، ويبعد كذلك الوزارات عن التجديد في فكرها القيادي.

3. إن المادة 62 من دستور الإمارات، التي تمنع الرئيس والنواب والوزراء من مزاولة أعمال مهنية وتجارية ومالية في أثناء توليهم مناصبهم الوزارية أو الجمع بين مناصبهم وبين العضوية في مجالس إدارة شركات تجارية أو مالية، غير مطبقة بشكلها الكامل من قبل مجلس الوزراء الإماراتي، حيث إن هناك العديد من الوزراء من يتولى عضوية مجالس إدارة شركات ومؤسسات، مع توليهم حقائبهم الوزارية.

رابعاً: المجلس الوزاري للخدمات

تم تشكيل المجلس الوزاري للخدمات، الذي يجتمع مرتين في الشهر، ويتكون من مجموعة من الوزراء، من أجل تخفيف الأعباء عن مجلس الوزراء، وتنظيم عمله بشكل مجدٍ حتى يتمكن المجلس من النظر في الموضوعات ذات الطبيعة الاستراتيجية. ويتكون مجلس الوزراء للخدمات من وزير شؤون الرئاسة، ووزير شؤون مجلس الوزراء، ووزير الأشغال، ووزير الاقتصاد، ووزير الشؤون الاجتماعية، ووزير التربية والتعليم، ووزير الصحة، ووزير الثقافة والشباب وتنمية المجتمع، ووزير الدولة لشؤون المجلس الوطني الاتحادي، ووزير العمل، ووزير العدل، ووزير البيئة والمياه، ووزير الدولة للشؤون المالية.

ويختص المجلس الوزاري للخدمات بالأمور الآتية:

1. متابعة تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وإصدار التعليمات الملزمة بشأنها في إطار ممارسة الاختصاص المقرر له.

2. دراسة تقارير سير العمل في الوزارات والأجهزة الحكومية، ومدى التزامها بالسياسة العامة للحكومة، وإصدار القرارات الملزمة بشأنها.

3. إجراء الاتصالات اللازمة مع السلطات المختصة في الإمارات، والتشاور معها في مجال تطبيق الاختصاصات المعقودة له.

4. متابعة تنفيذ القوانين واللوائح، وإصدار التعليمات في الموضوعات التي تحال إلى المجلس من مجلس الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء.

5. دراسة التقارير المقدمة من الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة المتعلقة بالمشاركة في المؤتمرات والاجتماعات والزيارات الرسمية.

6. اتخاذ القرارات المناسبة للارتقاء بمستوى الخدمات للمواطنين، وعلى الأخص فيما يتعلق بالصحة والتعليم والإسكان والطرق ووسائل النقل المختلفة والكهرباء والماء ووسائل الاتصال، مع متابعة التنفيذ.

7. الاختصاصات المقررة لمجلس الوزراء فيما يتعلق بتعيين الموظفين الاتحاديين وإعادة تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وإنهاء خدمتهم.

8. أية موضوعات أخرى تحال إليه من مجلس الوزراء أو من رئيس مجلس الوزراء.[101]

خامساً: الهيئات والمؤسسات الاتحادية العامة

يشيع وجود المؤسسات والهيئات الاتحادية المستقلة بين الدول الفيدرالية. وفي الغالب، فإن هذه الهيئات والمؤسسات المستقلة تكون تابعة لمجلس الوزراء، وفي بعض الأحيان تكون تابعة للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان؛ ففي الولايات

المتحدة الأمريكية، مثلاً، يوجد أكثر من ستين هيئة ومؤسسة اتحادية تعمل تحت إشراف السلطة التنفيذية المتمثلة في الرئيس والوزارات الاتحادية، وبضع هيئات ومؤسسات اتحادية تعمل تحت إشراف الكونجرس. وقد أنشئت الهيئات والمؤسسات الاتحادية في دولة الإمارات بهدف رفع كفاءة الخدمات المقدمة وزيادة فاعليتها من قبل دولة الاتحاد، كل في مجال تخصصه، وكذلك من أجل تسهيل مهمة تقديم الخدمات. وتتمتع هذه المؤسسات والهيئات الاتحادية باستقلالية معنوية ومادية، ولكنها تخضع لرقابة ومتابعة من مجلس الوزراء. وهذه الهيئات والمؤسسات هي:

1. الهيئة العامة للمعلومات

أنشئت الهيئة العامة للمعلومات بمرسوم اتحادي في مايو 1982، وكانت تعرف في ذلك الوقت بالمركز الوطني للحاسب الآلي. ومهمتها تقديم الخدمات والاستشارات والدراسات والتدريب والدعم الفني المتعلق بتكنولوجيا المعلومات لجميع الوزارات والمؤسسات الحكومية.

2. مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي

أُسس مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي في بدأياته تحت مسمى مجلس النقد لدولة الإمارات في عام 1973، وكان يهدف إلى إصدار عملة وطنية للدولة تخلف العملات الأخرى التي كانت متداولة في تلك الفترة، كالدينار البحريني وريال قطر ودبي. إلا أن الحاجة إلى إنشاء نظام مصرفي متكامل ليشمل كل القطاعات الاقتصادية أدى إلى تحويل المجلس إلى مصرف مركزي عام 1980،

وأنيطت به مسؤولية تنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية للدولة والإشراف عليها من خلال:

أ. تولي مسؤولية إصدار النقد.

ب. دعم النقد وتحقيق ثباته في الداخل والخارج، وضمان حرية تحويله إلى العملات الأجنبية.

جـ. توجيه سياسة الائتمان لتحقيق النمو الاقتصادي المتوازن.

د. تنظيم المهنة المصرفية وتطويرها.

هـ. القيام بوظيفة مصرف الحكومة.

و. تقديم المشورة للحكومة في الشؤون النقدية والمالية.

ز. الاحتفاظ باحتياطي من الذهب والعملات الأجنبية.

حـ. العمل كمصرف للمصارف العامة في الدولة.

ط. القيام بوظيفة الوكيل المالي للدولة لدى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، وغيرها من المؤسسات والصناديق النقدية العربية والدولية.[102]

3. معهد الإمارات للدراسات المصرفية والمالية

أُسس معهد الإمارات للدراسات المصرفية والمالية عام 1983، وتتركز جهوده في تطوير وترقية المعارف والمهارات للعاملين في القطاع المصرفي والمالي بالدولة، كما يعمل على تأهيل وتدريب الكوادر القادرة على الانخراط في العمل المصرفي والمالي بكفاءة.[103]

4. معهد التدريب والدراسات القضائية

تم إنشاء معهد التدريب والدراسات القضائية وفقاً للقانون الاتحادي رقم 11 لعام 2004، وهو يتولى المهمات الآتية:

أ. إعداد مؤهلين من خريجي كليات الشريعة أو القانون لتولي المناصب القضائية.

ب. تنظيم دورات لأعضاء السلطة القضائية في مختلف الموضوعات القانونية والتقنيات القضائية أو أية مجالات أخرى.

جـ. عقد دورات تدريبية متخصصة، وتأهيل كُتّاب العدل وأعوان القضاء والمحامين المتدربين.

د. تدريب العاملين في الجهات الحكومية ممن يرتبط عملهم بالمجالات القانونية والقضائية بناءً على طلب هذه الجهات.

هـ. الاهتمام بالبحث العلمي وتعميقه في الميادين القانونية والقضائية عن طريق تشجيع الدراسات القانونية والقضائية المتخصصة، والعمل على إصدارها ونشرها.[104]

5. ديوان المحاسبة

ديوان المحاسبة هو هيئة مستقلة تلحق بالمجلس الوطني الاتحادي. ويقوم الديوان بمهمة الرقابة المالية على أموال الدولة، وأموال الجهات المحددة أدناه، ويتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال، ومن تنفيذ المشروعات الإنمائية. ويمارس الديوان الرقابة المالية على الجهات الآتية:

أ. الوزارات والدوائر الحكومية الاتحادية.

ب. المجلس الوطني الاتحادي.

جـ. المؤسسات والهيئات العامة التابعة للدولة.

د. الشركات والهيئات التي يكون للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة حصة في رأس مالها لا تقل عن 25٪، أو التي تضمن الدولة لها حداً أدنى من الربح، أو تقدم لها إعانة مالية.

هـ. أية جهة أخرى يعهد المجلس الأعلى للاتحاد أو رئيس الدولة أو مجلس الوزراء إلى الديوان مراقبتها.

و. للديوان، بناء على طلب خطي من حاكم الإمارة، أن يمارس الرقابة المالية على الدوائر الحكومية في الإمارة، وكذلك مالية الهيئات والمؤسسات التابعة لها وجميع الشركات التي يكون للإمارة حصة لا تقل عن 25٪ من رأس مالها، أو التي تضمن حكومة الإمارة لها حداً أدنى من الربح، أو تقدم لها إعانة مالية.[105]

6. المجلس الأعلى للأمن الوطني

تم إنشاء المجلس الأعلى للأمن الوطني وفقاً للقانون الاتحادي رقم 17 لعام 2006. ويهدف المجلس لتحقيق أمن الاتحاد وسلامته من جميع الجوانب الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وغيرها، ويختص بالأمور الآتية:

أ. بحث السياسات الخاصة بأمن الاتحاد وسلامته.

ب. توجيه أجهزة الدولة المختلفة لتطوير استراتيجياتها بما يخدم مصلحة الأمن الوطني.

جـ. وضع الآليات والإجراءات اللازمة للتنسيق بين أجهزة الدولة المختلفة بما يحقق الأمن الوطني.

د. العمل على تعزيز قدرة أجهزة الدولة في مواجهة الأزمات والكوارث، وضمان حسن إدارتها في حال وقوعها.

هـ. الإشراف على إعداد الخطة الاستراتيجية للأمن الوطني واعتمادها، بما يضمن ويحقق فاعلية التصدي لتهديدات الأمن الوطني.

و. الإشراف على تطوير قاعدة معلوماتية موحدة عن مصادر التهديدات والمخاطر والتحديات التي يمكن أن تواجه الدولة.

ز. العمل على توفير الموارد اللازمة لتنفيذ خطة متطلبات الأمن الوطني.

حـ. إبداء الرأي في مشروعات الاتفاقيات والمعاهدات التي تتعلق بالأمن الوطني قبل إصدارها.

ط. اقتراح إعلان الأحكام العرفية والتعبئة العامة.[106]

7. جهاز أمن الدولة

تم إنشاء جهاز أمن الدولة وفقاً للقانون الاتحادي رقم 6 لعام 1976 الذي تم بموجبه دمج شُعَب الاستخبارات في جميع الإمارات في جهاز أمن الدولة، وأعطي هذا الجهاز الصلاحيات التي كانت مخولة وفقاً لقانون رقم 4 لعام 1974 لقوة أمن الدولة التي كانت تتبع وزارة الداخلية، وتشمل هذه الصلاحيات:

أ. حماية رئيس الدولة ونائبه وأعضاء المجلس الأعلى للاتحاد.

ب. حماية رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم.

جـ. حماية كبار الزوار من الضيوف والمبعوثين الوافدين للدولة.

د. حماية أعضاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية وبعثات المنظمات الدولية والإقليمية العاملين في الدولة.[107]

8. جامعة الإمارات العربية المتحدة

أُسست جامعة الإمارات العربية المتحدة عام 1976، وفقاً للقانون الاتحادي رقم 4، لتكون مؤسسة تعليمية اتحادية شاملة تعمل على توفير الكوادر البشرية المؤهلة للعمل في النهوض بالدولة الاتحادية في جميع المجالات، من خلال منح شهادات البكالوريوس في مختلف المجالات، ولقد حددت مهمة الجامعة بالآتي:

أ. الاعتناء بالثقافة والدراسات الجامعية في فروع الأدب والعلوم والفنون، وإعداد المتخصصين والفنيين في هذه الفروع وغيرها من نواحي المعرفة، كما تعمل على تكوين الشخصية العلمية الإنسانية، مرتكزة في ذلك على القيم الإسلامية والأصالة العربية والتطور العلمي.

ب. رعاية البحوث العلمية وتشجيعها، بغية خدمة المجتمع وتحقيق التطور العلمي.

جـ. الاهتمام بدراسات الحضارة العربية والإسلامية وشبه الجزيرة العربية والخليج العربي بشكل خاص.

د. العمل على توثيق الروابط الثقافية والعلمية مع الجامعات الأخرى ومعاهد التعليم العليا والهيئات العلمية العربية والأجنبية.[108]

9. جامعة زايد

تم إنشاء جامعة زايد عام 1999 بوصفها جامعة علمية مستقلة تعمل في المساهمة بفاعلية في مسيرة التنمية والتطوير في الدولة من خلال طرح برامج للتعليم العالي، بما يحقق التميز الأكاديمي ويلبي متطلبات خطط التنمية الشاملة في الدولة، وعقد الندوات والمؤتمرات وتقديم الاستشارات والمعلومات والخدمات في مجالات العلوم والتقنيات، وإعداد الدراسات اللازمة لخدمة البيئة وتنمية وتطوير المجتمع نحو الأفضل.[109]

10. كليات التقنية العليا

تم إنشاء كليات التقنية العليا عام 1988، وهي تهدف إلى إعداد وتأهيل المواطنين الحاصلين على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها للحصول على شهادات فنية أو تقنية في التخصصات التي تقدمها.[110]

11. مؤسسة الإمارات للاتصالات

أُسست مؤسسة الإمارات للاتصالات بوصفها مؤسسة تقدم خدمات الاتصالات في الدولة، حيث تقوم بتشغيل وصيانة وتطوير نظام الاتصالات العامة في الدولة وبين الدولة والخارج، واستثمار أموالها فيما يمكن أن يأتي عليها بالربح، وإبرام العقود والاتفاقيات في هذا المجال.[111]

12. هيئة تنظيم الاتصالات

أُسست الهيئة العامة لتنظيم قطاع الاتصالات بدولة الإمارات العربية المتحدة طبقاً لمرسوم اتحادي في عام 2003، في شأن تنظيم قطاع الاتصالات بالدولة.

وتتلخص أهداف عمل الهيئة في ضمان تأمين خدمات الاتصالات في جميع أنحاء الدولة، وإنجاز تحسين الخدمات بما يتعلق بالنوعية والتنوع، وضمان نوعية الخدمات بما يتطابق مع شروط الرخصة من قبل المرخصين، وتشجيع خدمات الاتصالات وتقنية المعلومات بالدولة، والترويج لقطاع الاتصالات بالدولة، وتطويره من خلال التدريب والتنمية وتأسيس المؤسسات التدريبية المناسبة، وإيجاد الحلول للخلافات التي قد تطرأ بين المشغلين المرخصين، وتأسيس وتطبيق إطار للسياسات والتنظيمات، والترويج للتكنولوجيا الحديثة، وضمان أن تصبح الدولة هي المحور الإقليمي الرئيسي للاتصالات وتقنية المعلومات، والمساهمة في تطوير الموارد البشرية بالدولة، وتشجيع البحوث والتطوير.[112]

13. هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية

تم إنشاء هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية عام 1999، من أجل أن تعمل على تحقيق هدف التوظيف الكامل للموارد البشرية الوطنية، وتخفيض نسبة العمالة الأجنبية، وزيادة عرض قوة العمل الوطنية المؤهلة والماهرة لتلبية احتياجات سوق العمل، وتنمية وتطوير القدرات والإمكانيات العملية للقوى العاملة الوطنية. وفي سبيل ذلك تقوم الهيئة بإجراء الدراسات الميدانية والإدارية لسوق العمل، وتقدم الاستشارات والتوجيه المهني لقوة العمل الوطنية، وإجراء المتابعة والتقييم لعملية توظيف المواطنين في القطاعين الحكومي والخاص، ودعم المؤسسات الاستشارية الصغيرة من خلال تنفيذ مشروعات التوظيف الذاتي للموارد البشرية الوطنية، وإعداد برامج التدريب وتأهيل المواطنين الباحثين عن عمل.[113]

14. الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية

أنشئت الهيئة العامة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية بقانون اتحادي عام 1999، لتكون هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية، ولها ميزانيتها الخاصة. وتتولى الهيئة تطبيق قواعد المعاشات ومكافآت التقاعد الخاصة بالمدنيين وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية في شأن المعاشات والتأمينات الاجتماعية.[114]

15. صندوق الزكاة

تم إنشاء صندوق الزكاة بقانون اتحادي عام 2003، ليكون ذا شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري. ويهدف الصندوق إلى تحقيق الآتي:

أ. قبول أموال الزكاة وتنميتها وصرفها في وجوهها المقررة شرعاً وحسب أولوياتها.

ب. التوعية بفريضة الزكاة ودورها في الحياة.

جـ. بث روح التكافل والتراحم بين أفراد المجتمع.[115]

16. الهيئة الاتحادية للجمارك

أنشئت الهيئة الاتحادية للجمارك بقانون اتحادي عام 2003. وهي الجهاز المسؤول عن الشؤون الجمركية في الدولة، وعن رسم السياسة الجمركية بالتعاون مع إدارات الجمارك. وتعمل الهيئة على إعداد تشريعات موحدة لتنظيم العمل الجمركي، والإشراف على تنفيذها من قبل إدارات الجمارك والجهات الحكومية المعنية. وتضطلع الهيئة بالعديد من المهمات الحيوية للدولة، خاصة فيما يتعلق بحماية

المجتمع الإماراتي من عمليات التهريب بكافة أشكاله، من خلال رقابتها على المعابر الحدودية بالتنسيق مع الإدارات الجمركية المحلية، وذلك بهدف منع دخول أي مواد خطرة تضر بالمصلحة الوطنية أو البيئة الإماراتية.[116]

17. الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف

أنشئت الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف بقانون اتحادي عام 2006. وهي هيئة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الأعمال الكفيلة بتحقيق أغراضها. وترفع لمجلس الوزراء تقارير دورية بشأن أعمالها ونشاطها ومدى تحقيق أهدافها المتعلقة بالإرشاد والتوجيه الديني في الدولة؛ ترسيخاً لمبدأ الوسطية، ونشر الثقافة الإسلامية وتنمية الوعي الديني، وإدارة المساجد، وإبداء الرأي في المسائل الشرعية، وتنظيم شؤون الحج والعمرة، وإقامة المؤتمرات والندوات والاحتفالات والمسابقات الدينية، والإشراف على طبع المصحف الشريف وتوزيعه، والإشراف على مراكز تحفيظ القرآن والمعاهد الدينية، ومراجعة المطبوعات والتسجيلات الدينية، وتأهيل وإعداد الأئمة والخطباء، ومنح تصاريح العمل للأئمة والخطباء والوعاظ، والإشراف على أعمال الوقف.[117]

18. الهيئة العامة لرعاية الشباب والرياضة

تهدف الهيئة العامة لرعاية الشباب والرياضة لتحقيق سياسة الدولة فيما يخص رعاية الشباب اجتماعياً وثقافياً ورياضياً بما يتفق ومبادئ الدين الإسلامي الحنيف والقيم الأخلاقية والأهداف الوطنية والقومية. وفي سبيل ذلك، فإنها تقوم

بالإشراف على المؤسسات واقتراح أفضل السبل لتطويرها ورفع مستواها، وتنظيم استثمار الشباب لأوقات فراغهم، وتنمية مهاراتهم، وتطوير لياقتهم البدنية، وغرس روح الوطنية والعمل لديهم، ورعاية الموهوبين والمتفوقين من الشباب عملياً وثقافياً ورياضياً، والعمل على تطوير مهاراتهم، والتنسيق والتعاون مع الجهات التي تقوم بدور فاعل في رعاية بعض فئات الشباب، ودعم إسهام المرأة في أوجه النشاط الاجتماعي والثقافي والرياضي بما يتناسب مع طبيعتها ومبادئ الدين الإسلامي الحنيف حتى تحقق دورها في النهوض بالمجتمع، ودعم وتوطيد العلاقات العربية والدولية من خلال الأنشطة الشبابية والثقافية والرياضية؛ وفي سبيل تحقيق ذلك تقوم الهيئة بتنظيم اللقاءات الثقافية والرياضية وإقامة الندوات والمؤتمرات، وحث المؤسسات على المشاركة وتنظيم البطولات الرياضية والمهرجانات الشبابية، كما تعمل على التنسيق مع اللجنة الأولمبية فيما يتعلق بالمشاركات الأولمبية، وإجراء البحوث والدراسات الاجتماعية المتعلقة برعاية الشباب وتقديم الاقتراحات بشأنها.[118]

19. هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس

أُنشئت هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس بقانون اتحادي عام 2001، وتتمثل أهداف الهيئة الرئيسية في تأمين الصحة العامة والبيئة، ودعم الاقتصاد الوطني، من خلال التماشي مع التقدم العلمي في مجالات المعايير والجودة والرقابة الإدارية. وتعمل الهيئة على استغلال كل الطرق لتثقيف المعنيين، سواء داخل الدولة أو خارجها، بشأن أنشطة الهيئة وأهمية دور المواصفات والمقاييس في خدمة المجتمع.

20. مؤسسة الإمارات العقارية

مؤسسة الإمارات العقارية هي مؤسسة عامة أنشئت بموجب قانون اتحادي عام 2000، وتتولى الاختصاصات الآتية:

أ. تملُّك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق أغراضها أو استئجارها والتصرف فيها بكل أوجه التصرفات القانونية.

ب. إدارة العقارات المملوكة للمؤسسة، والقيام بجميع الأعمال التي تتطلبها هذه الإدارة، بما في ذلك الصيانة الدورية لهذه العقارات.

جـ. القيام بجميع أعمال الصيانة لجميع المباني الحكومية الأخرى في حالة طلب تلك الجهات.

د. تصميم وتنفيذ مشروعات مباني الإدارات الحكومية وتجهيزاتها لغرض تأجيرها للوزارات والمؤسسات والهيئات الاتحادية داخل الدولة أو خارجها.

هـ. مباشرة جميع الأعمال المتصلة بطبيعة نشاطها واللازمة لتحقيق الأغراض التي تقوم عليها، واستثمار أموالها في المجالات المناسبة وفقاً للوائح المؤسسة.

و. مباشرة الأعمال والأنشطة التي يعهد بها إلى المؤسسة بمقتضى قرار من مجلس الوزراء.

ز. يجوز للمؤسسة إصدار سندات تمويل لأوجه نشاطاتها كافة، ولها أن تقدم الضمانات التي يراها المجلس، كما يجوز لها الاقتراض لتحقيق أغراضها المنصوص عليها في هذه المادة، كما يجوز لها التعاقد بأسلوب التأجير التمويلي لتنفيذ المشروعات التي تدخل في اختصاصاتها.[119]

21. المصرف العقاري

المصرف العقاري مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ملحقة بوزير المالية والصناعة، أسست بموجب قانون اتحادي عام 1981. وبدأ المصرف نشاطه عام 1999 برأس مال 2 مليار درهم تكتتب فيه الحكومة بالكامل، ويهدف إلى تيسير الائتمان العقاري في دولة الإمارات العربية المتحدة للمواطنين والمؤسسات والشركات والجمعيات التعاونية التي تملك الحكومة أو المواطنون رأس مالها بالكامل، أو بنسبة لا تقل عن 80٪، في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.[120]

22. هيئة الأوراق المالية والسلع

أُسست هيئة الأوراق المالية والسلع بموجب قانون اتحادي عام 2000، وهي تلحق بوزير الاقتصاد، ومقرها الرئيسي في إمارة أبوظبي. وللهيئة أن تنشئ فروعاً أو مكاتب تابعة لها لمباشرة مهمات الإشراف والرقابة على الأسواق، وتهدف الهيئة لتحقيق الأغراض الآتية:

أ. إتاحة الفرصة لاستثمار المدخرات والأموال في الأوراق المالية والسلع بما يخدم مصلحة الاقتصاد الوطني، ويكفل سلامة المعاملات ودقتها، ويضمن تفاعل عوامل العرض والطلب، بهدف تحديد الأسعار، وحماية المستثمرين من خلال ترسيخ أسس التعامل السليم العادل بين مختلف المستثمرين.

ب. تنمية الوعي الاستثماري عن طريق إجراء الدراسات وتقديم التوصيات.

جـ. العمل على ضمان الاستقرار المالي والاقتصادي.[121]

23. برنامج الشيخ زايد للإسكان

تم إنشاء برنامج الشيخ زايد للإسكان عام 1999، من أجل المساهمة في تلبية الاحتياجات السكنية الحالية والمستقبلية للمواطنين، على اختلاف شرائحهم الاجتماعية، بمستوى لائق وبالسرعة المطلوبة، من خلال بناء المساكن، ومنح المساعدات المالية لذوي الدخل المحدود، وتقديم قروض بدون فوائد للمواطنين، ومنح مساعدات مالية لتحسين الأوضاع السكنية للموطنين.[122]

24. الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء

تم إنشاء الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء بموجب قانون اتحادي عام 1999، وذلك للقيام بأعمال وزارة الكهرباء والماء في الإمارات الشمالية من دولة الإمارات العربية المتحدة، وتعمل الهيئة على تحقيق الأمور الآتية:

أ. تلبية احتياجات الإمارات التي تشرف عليها الوزارة من الطاقة والمياه، والعمل على إنشاء مشروعات لرفع القدرة على توليد الطاقة وإنتاج الماء لسد الاحتياجات المتزايدة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة.

ب. تأهيل وتدريب الكوادر الوطنية للعمل في مجال نشاط الهيئة.

جـ. التحسين المستمر لعناصر توليد الطاقة وإنتاج المياه.[123]

25. الهيئة الاتحادية للرقابة النووية

أسست الهيئة الاتحادية للرقابة النووية عام 2009، وهي تتولى مهمة تنظيم القطاع النووي المخصص للأغراض السلمية في الدولة، وتعمل على تحقيق الأمن

والأمان النوويين والوقاية من الإشعاعات، وتقوم بالتحقق من مدى الالتزام بحظر استخدام المرافق النووية والمواد والتكنولوجيا الخاضعة للرقابة في غير الأغراض السلمية، وتنفيذ الالتزامات المفروضة على الدولة بموجب المعاهدات والاتفاقيات النووية التي تكون الدولة طرفاً فيها.

26. الهيئة العامة للطيران المدني

أُنشئت الهيئة العامة للطيران المدني بمرسوم اتحادي عام 1996، من أجل تنظيم الطيران المدني في دولة الإمارات العربية المتحدة، والعمل على تنفيذ الآتي:

أ. تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في مجال الطيران المدني.

ب. تقديم أفضل الخدمات في مجال الطيران المدني.

جـ. تبادل الخبرات والمعلومات مع الدول العربية والأجنبية.

د. التعاون مع المنظمات الدولية في مجال الطيران المدني.

هـ. تشجيع التعاون في مجال الطيران المدني بين الإمارات ودول العالم.[124]

27. هيئة الإمارات للهوية

هيئة الإمارات للهوية هي هيئة اتحادية مستقلة، تم إنشاؤها بموجب مرسوم اتحادي عام 2004، خوّلها الصلاحيات الآتية:

أ. تسجيل البيانات الشخصية لكل السكان بالدولة وحفظها على قواعد بيانات إلكترونية بالتنسيق مع الجهات المختصة.

ب. تسجيل بيانات الإحصاءات الحيوية للسكان وربطها مع البيانات الشخصية.

جـ. إصدار بطاقات هوية تحتوي على الرقم الموحد وبيانات مقروءة وبيانات مخزنة على شريحة إلكترونية يتم التعامل بها لدى كافة الجهات.

د. تحديث البيانات.

هـ. تقديم خدمات تعريف وتأكيد هوية الأفراد للجهات الحكومية الاتحادية والمحلية وأي جهات أخرى، وتحديد الوسائل المتبعة في ذلك طبقاً للائحة التنفيذية.

و. حق طلب البيانات والمعلومات اللازمة والتي تخدم أهداف الهيئة، وذلك من الجهات المختصة في الدولة.[125]

28. صندوق الزواج

تم إنشاء صندوق الزواج وفقاً لقانون اتحادي عام 1992 من أجل تحقيق الأهداف الآتية:

أ. تشجيع زواج المواطنين من المواطنات وإزالة العقبات التي تواجه ذلك.

ب. تقديم المنح المالية لمواطني الدولة من ذوي الإمكانات المحدودة لإعانتهم على تحمل تكاليف الزواج.

جـ. الحد من ظاهرة الزواج من أجنبيات، والتوعية بآثارها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

د. المساهمة في تحقيق الاستقرار العائلي للمجتمع، والقيام بحملات التوعية الدينية والثقافية والاجتماعية والسلوكية، تنفيذاً للسياسة الاجتماعية والسكانية للدولة، وذلك بالتنسيق مع الوزارات والجهات المختصة.[126]

29. مؤسسة الإمارات للبريد

أنشئت مؤسسة الإمارات للبريد عام 2001، بحيث تتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية الكاملة لمباشرة مسؤولياتها في تحقيق أغراضها، وحلت المؤسسة محل الهيئة العامة للبريد. وتتولى المؤسسة التي يديرها مجلس إدارة برئاسة وزير المواصلات جميع أعمال الخدمات البريدية، ومنها خدمة البريد العاجل المحلي والدولي، والخدمات المالية البريدية. وتختص بإصدار الطوابع البريدية للدولة، والمطبوعات المالية البريدية بكل أنواعها. وتختص المؤسسة أيضاً بمنح تراخيص بيع واستخدام آلات التخليص البريدي لمؤسسات وشركات القطاع الخاص والجهات الحكومية الاتحادية.[127]

30. الهيئة الوطنية للمواصلات

تم إنشاء الهيئة الوطنية للمواصلات بموجب قانون اتحادي عام 2006 منحها الاختصاصات المذكورة التالية:

أ. اقتراح السياسات العامة ومشروعات القوانين واللوائح في مجال تقديم الخدمات البحرية وشؤون النقل البري بالتنسيق مع الجهات المعنية والإشراف على تنفيذها.

ب. العمل على ضمان تطابق التشريعات المنظمة للملاحة في أعالي البحار مع المستويات الدولية المقبولة بين الدول بوجه عام، واتخاذ التدابير الضرورية التي تكفل مراعاتها.

جـ. اقتراح رسوم استخدام الطرق التي تربط بين إمارات الدولة وبين الدولة وغيرها من الدول المجاورة، بما في ذلك نقاط العبور البرية، وذلك بالتنسيق مع الجهات الاتحادية والمحلية المختصة.

د. وضع القواعد المنظمة للملاحة في موانى الدولة بما يكفل حسن سيرها، وتزويدها بالتسهيلات البحرية الملائمة، ووضع البرامج التي تضمن صيانة الطرق البرية داخل الموانى وتطوير خدماتها، وذلك بعد الاتفاق والتنسيق مع السلطات المحلية المختصة.

هـ. تسيير خطوط النقل البري بأنواعه بين الدولة والدول المجاورة.

و. منح وإصدار جميع التراخيص والإجازات والشهادات المتعلقة بالملاحة ومزاولة خدمات النقل البحري والنقل البري الدولي بين الإمارات، وتحديد شروط منحها، وتحصيل الضرائب والرسوم والأجور المقررة عنها، وذلك كله وفقاً للقوانين واللوائح والنظم التي تصدر في هذا الشأن.

ز. وضع القواعد المتعلقة بتنظيم الملاحة في أعالي البحار، وبوجه خاص تحديد شروط منح السفينة جنسية الدولة، وقواعد تسجيلها، وشروط رفع علمها، والسلطات التي تباشرها الدولة على السفن الحاملة لعلمها، والقواعد التي تكفل استيفاءها لشروط الملاحة الجيدة وضمان سلامة الأرواح فيها، وتجهيزها بالمعدات اللازمة لمنع المصادمات، وصيانة وسائل الاتصال بها.

ح. وضع الخطط اللازمة لتنظيم وتحسين وسائل المواصلات البحرية والبرية بين الإمارات، بما يكفل تسهيل الانتقال بينها وتطويره.

ط. وضع المقترحات اللازمة لتطوير الأعمال الإنشائية المرتبطة بالطرق الاتحادية، وذلك في إطار الاختصاص المقرر بها.

ي. تمثيل الدولة في المؤتمرات الدولية والإقليمية التي تنعقد في مجال اختصاص الهيئة.

ك. إعداد مشروعات أو اقتراح الانضمام إلى الاتفاقات الدولية المرتبطة باختصاص الهيئة.

ل. أية اختصاصات أخرى تتقرر للهيئة بقانون أو قرارات صادرة عن مجلس الوزراء.[128]

31. اتحاد غرف التجارة والصناعة

تم إنشاء اتحاد غرف التجارة والصناعة بقانون اتحادي عام 1976، وهو يهدف لتحقيق الآتي:

أ. تفعيل وإبراز أنشطة اتحاد غرف التجارة وفعالياته، على النطاقين الداخلي والخارجي، من خلال التأثير المباشر على السياسات الاقتصادية الموجهة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي، وذلك من أجل كسب ثقة المسؤولين بالدولة، على اعتبار أن للاتحاد دوراً مكملاً لمؤسسات الدولة الاتحادية في تحقيق أهدافها.

ب. السعي المستمر والطموح لتوطيد روابط العلاقة العضوية بين الاتحاد وإدارات الغرف، لكون الاتحاد هو المظلة والإطار الداعم والمساند لتوجهات الغرف وقطاع الأعمال، والمنسق لجهودها، سواء على المستوى المحلي أو الدولي.

جـ. دعم قدرات الغرف وتعظيم إمكانياتها، إدراكاً لحقيقة أن فاعلية وحيوية الاتحاد هي في النهاية محصلة لفاعلية وحيوية مختلف الغرف، وذلك من خلال القيام بالزيارات الميدانية المتكررة لمقارّ الغرف في جميع الإمارات.

د. تطوير القدرات الإدارية والفنية والمالية باستخدام التكنولوجيا الحديثة.

هـ. المساهمة في تنمية الواقع الإداري لمؤسسات قطاع الأعمال وتأهيل وتوظيف القوى البشرية اللازمة لها، بهدف إنجاز المزيد من فرص العمل أمام الشباب الإماراتي.

و. العمل على تفعيل وإبراز الاتفاقيات المشتركة بين دولة الإمارات العربية والدول الأخرى، وذلك من أجل النهوض بمسيرة القطاعات التجارية والصناعية.

ز. العمل على تنمية الصادرات والتجارة الداخلية والخارجية، والترويج لإقامة صناعات خليجية مشتركة، لمساعدة رجال الأعمال على التأقلم مع التحولات التي تشهدها الأسواق المحلية والخارجية.

ح. إبراز وتعزيز أهمية دور قطاع الأعمال ومساهمته في التنمية الاقتصادية والاجتماعية أمام قطاعات المجتمع كافة، وذلك من خلال عمل اللجان الدائمة من جهة، وتطوير المهارات من جهة أخرى (بالتدريب المتخصص والمتميز، وتوفير معلومات حديثة وموثقة، ودعم إنشاء المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشتركة، وتشجيع مختلف أشكال التكتل والاندماج والتعاقد بين الشركات، وجذب الاستثمارات الخارجية وغيرها).

ط. تفعيل التعاون مع المنظمات الاقتصادية الخليجية والعربية والعالمية، ولاسيما التي لها أثر مباشر على دولة الإمارات. مع التأكيد على تفعيل بروتوكولات التعاون من أجل الاستفادة من إمكانيات هذه المنظمات في تطوير الخدمات النوعية للغرف في مجال عقد الاجتماعات، والبحوث والدراسات، والتدريب، ونظم المعلومات وغيرها.

ي. نشر الأبحاث والدراسات عن الاقتصاد الإماراتي، وإصدار النشرات والمطبوعات المتخصصة التي تهدف لتطوير الوعي الثقافي الاقتصادي.[129]

32. المجلس الوطني للإعلام

جاء إنشاء المجلس الوطني للإعلام عام 2006 بعد إلغاء وزارة الإعلام والثقافة، حيث يتولى المجلس مسؤوليات وزارة الإعلام، وأصبح هو المنظم لقطاع الإعلام الصوتي والمرئي والمكتوب في الإمارات. ويتولى المجلس المسؤوليات التي كلفه بها القانون رقم 15 لسنة 1980 في شأن المطبوعات والنشر.[130]

33. هيئة التأمين

أنشئت هيئة التأمين بناء على القانون الاتحادي رقم 6 لعام 2007، وتهدف لتنظيم قطاع التأمين والإشراف عليه، وتتولى المهمات الآتية:

أ. حماية حقوق المؤمَّن لهم والمستفيدين من أعمال التأمين ومراقبة الملاءة المالية للشركات لتوفير غطاء تأميني كافٍ، رعاية لهذه الحقوق.

ب. العمل على رفع أداء شركات التأمين وكفاءتها وإلزامها بقواعد ممارسة المهنة وأدائها، لزيادة قدرتها على تقديم خدمات أفضل للمستفيدين من التأمين وتحقيق المنافسة الإيجابية فيما بينها.

جـ. العمل على توفير كفاءات بشرية مؤهلة لممارسة أعمال التأمين.

د. اقتراح البرامج والخطط لتطوير قطاع التأمين.

هـ. توثيق روابط التعاون والتكامل مع هيئات تنظيم قطاع التأمين على المستويين العربي والدولي.

و. تلقي طلبات تأسيس وفتح فروع ومكاتب تمثيل لشركات التأمين وإعادة التأمين ووكلاء التأمين والمهن المرتبطة بها.

ز. تحديد المخاطر التي يجب أن يكون فيها التأمين إجبارياً.

حـ. تحديد التعريفات الموحدة لبعض أنواع التأمين.[131]

34. الأمانة العامة للبلديات

تم إنشاء الأمانة العامة للبلديات بقانون اتحادي تم المصادقة عليه عام 1980، لتعمل على توفير التنسيق والتعاون بين بلديات الدولة، ولاسيما في مجال التشريعات والأنظمة المعمول بها في البلديات، وإجراء البحوث والدراسات من أجل النهوض بالبلديات وتطوير خدماتها، والتعرف على المشكلات التي تعترض البلديات في طريق القيام بمهماتها، واقتراح الحلول اللازمة.[132]

35. المجلس الاتحادي للتركيبة السكانية

أسس المجلس الاتحادي للتركيبة السكانية عام 2010، وهو يتولى مسؤولية اعتماد السياسات والقرارات والبرامج الخاصة بالتركيبة السكانية، وتوقيع الاتفاقيات وعقد الشراكات، وتشكيل اللجان بالتعاون مع الحكومات المحلية، ومتابعة مدى تنفيذ الجهات الحكومية الاتحادية والمحلية للقوانين والنظم المتعلقة بالتركيبة السكانية، بما فيها توطين القطاعات الإنتاجية المهمة، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة في إطار توطين الوظائف، واقتراح التشريعات اللازمة لمعالجة الخلل في التركيبة السكانية.

السلطة القضائية

السلطة القضائية إحدى السلطات الأساسية في النظام الاتحادي الإماراتي، حيث تنص المادة 94 من الدستور على أن العدل هو أساس الملك، وأن القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في أداء واجبهم غير القانون وضمائرهم. ويضمن الدستور الاتحادي أن كل الأشخاص متساوون أمام القانون، وأنه يجب ألا يكون هناك تمييز بين مواطني الدولة الاتحادية بسبب الأصل، أو مكان الإقامة، أو الديانة، أو الوضع الاجتماعي. ويؤكد الدستور أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وأن القانون يحمي حق المتهم في تعيين محامٍ له. ويضمن الدستور للرعايا حق رفع الدعوى للسلطات إذا ما انتهكت حقوقهم وحرياتهم. وتتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجموعة من المحاكم هي:

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا

نصت المادة 95 من الدستور الإماراتي أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية. وتعتبر المحكمة الاتحادية العليا هي أعلى سلطة قضائية اتحادية في دولة الإمارات. وتتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدد من القضاة لا يزيد عددهم جميعاً على خمسة قضاة، يعينون بمرسوم يصدره رئيس الدولة بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه.[133] وعضوية القضاة في المحكمة الاتحادية العليا شبه دائمة، ولهم حصانة من العزل العشوائي، حيث لا يمكن عزلهم إلا في الحالات الآتية:

أ. الوفاة.

ب. الاستقالة.

جـ. انتهاء مدة عقود المتعاقدين منهم أو مدة إعارتهم.

د. بلوغ سن الإحالة إلى التقاعد.

هـ. ثبوت عجزهم عن القيام بمهمات وظائفهم لأسباب صحية.

و. الفصل التأديبي بناء على الأسباب والإجراءات المنصوص عليها في القانون.

ز. إسناد مناصب أخرى لهم بموافقتهم.[134]

وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور الآتية:

أ. المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، على أن يقوم أحد الطرفين بعرض الخلاف على المحكمة.

ب. المنازعات بين إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، على أن يقوم أحد الطرفين بعرض الخلاف على المحكمة.

جـ. بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طُعن في دستوريتها من إمارة أو أكثر.

د. بحث دستورية التشريعات المحلية الصادرة عن إحدى الإمارات إذا ما طُعن في دستوريتها من قبل إحدى السلطات الاتحادية.

هـ. بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً إذا أحيل إليها هذا الطلب من أي محكمة من محاكم الدولة في أثناء دعوى منظورة أمامها، وعلى المحكمة المذكورة الالتزام بقرار المحكمة الاتحادية العليا.

و. تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت منها ذلك إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات، ويصبح التفسير ملزماً.

ز. مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب من المجلس الأعلى.

ح. الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد؛ كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل والخارج، وجرائم تزوير المحرَّرات أو الأختام الرسمية لإحدى السلطات الاتحادية، وجرائم تزييف العملة.

ط. تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات.

ك. تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى، وتنظيم القواعد الخاصة بذلك.[135]

لقد نص الدستور في مادته 101 أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا هي أحكام نهائية وملزمة للجميع، فإذا ما قررت المحكمة الاتحادية العليا اعتبار تشريع اتحادي أو تشريع محلي مخالفاً لدستور الاتحاد تعين على السلطات المعنية في الاتحاد أو في الإمارات المبادرة لاتخاذ ما يلزم من تدابير لإزالة المخالفة الدستورية أو تصحيحها.

ثانياً: المحاكم الاتحادية الابتدائية ومحاكم الاستئناف

بالإضافة إلى المحكمة الاتحادية العليا، توجد في دولة الإمارات محاكم ابتدائية اتحادية، ومحاكم استئناف اتحادية. فالمحاكم الابتدائية الاتحادية تختص بالنظر في الآتي:

أ. المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد.

ب. الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية، باستثناء ما تختص به المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة 99 من الدستور.

جـ. قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية.[136]

أما محاكم الاستئناف الاتحادية فتختص بالنظر فيما يأتي:

أ. القرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية الاتحادية.

ب. الأحكام الصادرة في المواد المستعجلة، أياً كانت المحكمة التي أصدرتها، ويكون قرارها غير قابل للطعن.

جـ. الأحكام الجزائية الصادرة عن المحاكم المدنية.[137]

السلطات الثلاث على المستوى المحلي

باعتبار أن دولة الإمارات دولة فيدرالية، فإنه من الطبيعي أن يكون هناك مستويان من السلطات، أحدهما هو المستوى الاتحادي كما تناولناه في السطور السابقة، والآخر هو المستوى المحلي لكل إمارة. ففي كل إمارة هناك سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية، ولكن تلك السلطات لا تتمتع بوجود

فصل بينهما، وبخاصة السلطتان التنفيذية والتشريعية، حيث إن الحاكم في كل إمارة هو صاحب القوة التشريعية والتنفيذية في إمارته. وكل إمارة لها الحرية في التنظيم الذاتي لسلطاتها. فالحاكم يمارس سلطته التشريعية والتنفيذية من خلال وجود دوائر حكومية تساعده على أداء تلك المهمات، فيما يوجد أيضاً في كل إمارة قضاء محلي ينظر في القضايا التي لا يختص بها القضاء الاتحادي. ففي كل إمارة هناك محاكم شرعية، ومحاكم مدنية للشؤون التي لا تنظمها أحكام الشريعة الإسلامية، كتعاملات البنوك والتأمين.

وهذا التنظيم لا يخالف نص الشكل الفيدرالي للدولة، حيث إن المادة الثالثة من الدستور الإماراتي أعطت الإمارات حق ممارسة السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد. وكذلك، فإن الدستور في مادته 23 قد أعطى الإمارات الأعضاء الملكية الكاملة وحق التصرف في الموارد الطبيعية الموجودة على أرضها، كما أن الدستور أعطى الإمارات حق عقد اتفاقيات ذات طابع محدود مع الدول والأقطار المجاورة، وأعطاها كذلك حق الانضمام لبعض المنظمات الدولية المتخصصة، لذلك كان لابد من التنظيم المحلي لإدارة الشؤون المحلية لكل إمارة.

ورغم أن بعض الممارسات الفيدرالية تعطي المحليات حق الاحتفاظ بدساتير مكتوبة خاصة بكل ولاية، فإن الإمارات الأعضاء في فيدرالية دولة الإمارات العربية المتحدة لا يوجد بها دساتير مكتوبة، وتم تعويض ذلك بالاعتماد على قوانين محلية تنظم العمل في كل إمارة.

المجلس الوطني الاتحادي

صلاحية المجلس

المجلس الوطني الاتحادي هو أحد أجهزة الحكومة الاتحادية. إلا أن المجلس لا يعتبر مجلساً تشريعياً أو رقابياً يقوم بعملية وضع التشريعات والقوانين ومراقبة مدى الالتزام بها، وإنما هو جهة استشارية، فالدستور الإماراتي حدد طبيعة مهمات المجلس الوطني الاتحادي بالطبيعة الاستشارية وليست التشريعية الرقابية، فيما خصص التشريع للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد.

ومع أن الدستور في مادته 89 قد أعطى المجلس حق مداولة مشروعات القوانين، بما فيها قانون الميزانية العامة السنوية للاتحاد، قبل عرضها على المجلس الأعلى للاتحاد للمصادقة عليها، ورغم أنه أعطاه حق الموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها، إلا أن الدستور في مادته 110 أعطى رئيس الاتحاد الحق في إصدار القوانين بعد الحصول على مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد، حتى ولو رفضها المجلس الوطني أو طالب بإجراء تعديلات عليها. أي أن المجلس الوطني الاتحادي جهة لا تستطيع فرض رفضها لمشروعات القوانين أو فرض تعديلاتها عليها، لأن المجلس ليس سلطة تشريعية في النظام السياسي الإماراتي، وإنما هو جهة استشارية قد يؤخذ برأيها وقد لا يؤخذ به.

كما أن المجلس ليس له حق مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد، حيث إن مجلس الوزراء يستطيع أن يمنع المجلس الوطني من مناقشة موضوع يعتبره مجلس الوزراء مخالفاً لمصالح الاتحاد العليا،[138] أي أن

المجلس الوطني لا بد أن يحصل على موافقة مجلس الوزراء على الموضوعات التي يريد مناقشتها. بالإضافة لذلك، ومع أن للمجلس حق مساءلة الوزراء عن سير عمل وزاراتهم، فإن الوزراء غير ملزمين بتنفيذ ما يراه المجلس، ويجوز لهم عدم الإجابة عن استفسارات أعضاء المجلس، كما لا يجوز للمجلس طرح الثقة عن وزير من وزراء الدولة الاتحادية، كما هو حاصل في الدول صاحبة التجارب الديمقراطية الأقوى.

عضوية المجلس

يتكون المجلس الوطني الاتحادي من أربعين عضواً موزعين بأسلوب الحصص لكل إمارة من إمارات الاتحاد، وهي حصص ثابتة لم تتغير منذ نشأة الدولة الاتحادية. فلكل من إمارتي أبوظبي ودبي ثمانية أعضاء لكل إمارة، ولكل من الشارقة ورأس الخيمة ستة أعضاء لكل إمارة، في حين خُصص لكل من عجمان وأم القيوين والفجيرة أربعة أعضاء لكل إمارة، كما هو موضح في الجدول (2-3).

ويشترط في عضو المجلس توافر الشروط الآتية:[139]

1. أن يكون من مواطني إحدى الإمارات المكونة للاتحاد ومقيماً بصفة دائمة فيها.

2. ألا يقل عمره عند اختياره عن 25 سنة.

3. أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية وحسن السيرة والسمعة، ولم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف.

4. أن يكون لديه إلمام كافٍ بالقراءة والكتابة.

5. لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد.[140]

الجدول (2-3)

توزيع العضوية في المجلس الوطني الاتحادي

الإمارة	عدد الأعضاء
أبوظبي	8
دبي	8
الشارقة	6
رأس الخيمة	6
عجمان	4
أم القيوين	4
الفجيرة	4
المجموع	**40**

المصدر: المؤلف، اعتماداً على نص الدستور الدائم (مادة 68)، وقرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم 3/ 1972 (مادة1) الصادر في شباط/ فبراير 1972.

لقد نص الدستور الإماراتي على اعتبار أن عضو المجلس الوطني يعتبر ممثلاً لشعب الإمارات بأكمله، وممثلاً للإمارة التي ينتمي إليها،[141] ومن ثم، فإن هناك اختلافاً واضحاً في تشكيل البرلمان الإماراتي عن تشكيل البرلمانات في الدول الفيدرالية الأخرى في العالم؛ حيث إن برلمانات الدول الفيدرالية الأخرى عادة ما

تتكون من مجلسين (غرفتين) يكون أعضاء إحداهما ممثلين للشعب، ويكون أعضاء الأخرى ممثلين للولايات الأعضاء في الدولة الاتحادية. هذه الممارسة مفقودة في الممارسة البرلمانية في دولة الإمارات. وتعود أسباب فقدانها في الإمارات إلى حقيقة أن المجلس الوطني (البرلمان) في دولة الإمارات لا يتمتع - كما ذكرنا سابقاً - بصلاحيات تشريعية، ومن ثم فقد تم تعويض فقدان هذه المشاركة بمشاركة حكام الإمارات السبع أنفسهم في السلطة التشريعية الممثلة في المجلس الأعلى للاتحاد حيث يبرز تمثيل الإمارات في السلطة التشريعية واضحاً هنا، وليس في المجلس الوطني الذي مازال دوره ضعيفاً في عملية التشريع.

كانت مدة عضوية المجلس سنتين، قابلة للتجديد من دون تحديد عدد مرات التجديد.[142] لكن هذه المدة أصبحت 4 سنوات قابلة للتجديد، بناء على تعديلات أجريت في اجتماع المجلس الأعلى في 2 ديسمبر 2008. هذا التعديل جاء من خلال التمديد للأعضاء الموجودين في المجلس لسنتين إضافيتين ليصبح المجموع أربع سنوات. وهنا تبرز إشكالية واضحة في مثل هذه الخطوة، تتمثل في قيام الدولة بالتمديد لجميع الأعضاء المعينين والمنتخبين رغم أن التجربة الديمقراطية التي بدأتها الإمارات في عضوية المجلس تعطي الهيئات الانتخابية حق اختيار نصف الأعضاء كل سنتين، ومن ثم فإن تمديد عضوية من تم انتخابهم، بعد انتهاء فترة السنتين، يعني أن أعضاء المجلس أصبحوا جميعاً معينين.

وفي حالة خلوِّ محل أحد أعضاء المجلس قبل نهاية مدة عضويته، فإنه يجري اختيار بديل خلال شهرين من تاريخ إعلان المجلس هذا الخلو، على ألا يقع الخلو

خلال الثلاثة أشهر السابقة على نهاية مدة المجلس.[143] ويمكـن للمجلـس إسـقاط العضوية عن أحد أعضائه إذا فقد شروط العضوية، وذلك بموافقة غالبية الأعضاء بناءً على طلب من خمسة منهم.[144]

طريقة اختيار الأعضاء

لقد مرت عملية اختيار الأعضاء في المجلس الوطني بمرحلتين اثنتين، هما:

المرحلة الأولى: منذ نشأة الاتحاد وحتى عام 2006

كانت عملية اختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحـادي قائمـة عـلى أسـاس مـا حدده دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في مادتـه رقـم 69، والتـي ذكـرت أن طريقة الاختيار يُترك لكل إمارة تحديدها، وجرت العادة في تلك الفـترة عـلى اتبـاع أسلوب التعيين من قبل حاكم كل إمارة؛ أي أن حاكم كل إمارة كان يختار من يريد أن يمثل إمارته في المجلس، الأمر الذي جعل الأعضاء ممثلين لحكام الإمارات أكثر من كونهم ممثلين لمواطني تلك الإمارات. كما أن الدستور لم يحـدد اقتـصار عـضوية المجلس على الذكور دون الإناث، وإنما جعلها مفتوحة، أي أنه كان بإمكـان حـاكم أي إمارة أن يعين من يريد سواء أكان رجلاً أم امرأة في عـضوية المجلـس الـوطني؛ لكن العرف الذي ساد تلك المرحلة بالـذات كـان يقـوم عـلى تعيـين الرجـال دون النساء، حيث لم تشهد تلك المرحلة تعيين امرأة عضواً في المجلس الوطني الاتحادي.

المرحلة الثانية: منذ عام 2006 وحتى اليوم

جاءت هذه المرحلة بعد خطاب صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيس الدولة في 1 ديسمبر 2005، الذي حدد من خلاله إطاراً جديداً لعملية اختيار

أعضاء المجلس الوطني الاتحادي. جاء هذا الإطار الجديد ليُدخل ممارسة انتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي – أي 20 عضواً – من قبل بعض مواطني كل إمارة، وتعيين النصف الآخر من قبل حكام الإمارات.

كان الأسلوب المتبع في انتخاب نصف الأعضاء يقوم على أساس تشكيل ما يسمى بهيئة انتخابية في كل إمارة، بحيث تتكون كل هيئة من مواطني تلك الإمارة، وبما لا يقل عن 100 ضعف العدد الدستوري لأعضاء كل إمارة في المجلس الوطني. ولقد أعطي حق الترشح والتصويت في انتخابات اختيار نصف أعضاء المجلس الوطني لأعضاء الهيئة الانتخابية فقط دون غيرهم، أي أنه من لم يتم اختياره من ضمن قائمة الهيئة الانتخابية من مواطني كل إمارة من إمارات الاتحاد فإنه لم يكن له حق في الترشح ولا في التصويت لعضوية المجلس الوطني الاتحادي.

ويقوم أعضاء كل هيئة انتخابية في كل إمارة بالتصويت لاختيار مرشحيهم لعضوية المجلس الوطني، بحيث ينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة أبوظبي أربعة مرشحين، ويعين حاكم الإمارة الأربعة الآخرين، وينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة دبي أربعة مرشحين ويعين الحاكم الأربعة الآخرين، وينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة الشارقة ثلاثة مرشحين ويعين الحاكم الثلاثة المرشحين الآخرين، وينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة رأس الخيمة ثلاثة مرشحين ويعين الحاكم الثلاثة الآخرين، وينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة عجمان مرشحين اثنين فيما يعين الحاكم الاثنين الآخرين، وينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة أم القيوين مرشحين اثنين ويعين الحاكم الاثنين الآخرين، وينتخب أعضاء الهيئة الانتخابية في إمارة الفجيرة مرشحين اثنين

ويعين الحاكم الاثنين الآخرين. ولقد تم تشكيل الهيئات الانتخابية في كل إمارة من قبل حكومة كل إمارة بحيث كان التوزيع على النحو الآتي:

الجدول (2-4)

عدد أعضاء الهيئة الانتخابية لكل إمارة لانتخابات 2006

الإمارة	عدد أعضاء الهيئة الانتخابية
أبوظبي	1759
دبي	1539
الشارقة	1041
رأس الخيمة	1084
عجمان	441
أم القيوين	407
الفجيرة	418
المجموع	6689

المصدر: صحيفة البيان، العدد 9677 (دبي: 16 كانون الأول/ ديسمبر 2006)، ص 11.

وبالفعل أجريت الانتخابات لأول مرة في تاريخ دولة الإمارات العربية المتحدة لانتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي الجدد، حيث تسابق 439 مرشحاً من بينهم 58 امرأة من مختلف إمارات الدولة على 20 مقعداً هي نصف عدد مقاعد المجلس. وتمت العملية الانتخابية على مراحل، حيث أُجريت أولاً في كل

من إمارة أبوظبي وإمـارة الفجـيرة في 16 ديـسمبر 2006، وفي كـل مـن إمـارة دبي وإمارة رأس الخيمة في 18 ديسمبر 2006، وفي الشارقة وعجمان وأم القيوين في يوم 20 ديسمبر 2006، وكانت العملية الانتخابية جدية.

لقد أفرزت نتيجة الانتخابات فوز امرأة واحدة من بين المرشحات للانتخابات من النساء، وهي الدكتورة أمل القبيسي الأستاذة بجامعة الإمارات، والتي انتُخبت عضواً في المجلس عن إمارة أبوظبي. ويعتبر فوز الدكتورة أمل القبيسي خطوة مهمة في مسيرة مشاركة المرأة في الحياة السياسية بدولة الإمارات، وذلك لاعتبارين:

1. انتخاب امـرأة في أول انتخابـات برلمانيـة إماراتيـة يعتـبر سـابقة عـلى المـستوى الخليجي، حيث لم يسبق لامرأة أن تم انتخابهـا في المجـالس البرلمانيـة في الـدول الخليجية الأخرى؛ فلـم تـستطع المـرأة البحرينيـة ولا المـرأة الكويتيـة ولا المـرأة العمانية ولا المرأة القطرية ولا المرأة السعودية أن تسبق المرأة الإماراتيـة في تحقيـق نجاحات في الوصول إلى عضوية المجالس البرلمانية أو البلدية في تلك الدول عن طريـق الانتخـاب، رغـم أن تجـارب المـشاركة الـسياسية في دول كالكويـت والبحرين سبقت تجربة المشاركة السياسية في دولة الإمـارات. صـحيح أن المـرأة الكويتية لم تحصل على حق التصويت والترشيح إلا في تجربة الانتخابات البرلمانية لعام 2006 لكن الوعي السياسي لدى المرأة الكويتية أكثـر نـضجاً عنـه في دولـة الإمارات، ورغم ذلك لم تفز المرأة الكويتية في انتخابـات 2006 البرلمانيـة ولا في انتخابات 2008 البرلمانية، وفازت بأربعـة مقاعـد في انتخابـات 2009، أي بعـد مرور ما يزيد على ثلاث سنوات مـن دخـول المـرأة الإماراتيـة الحيـاة البرلمانيـة، حيث فازت المرأة بمقعد في المجلس من أول ممارسة انتخابية في الإمارات.

2. فوز امرأة في الانتخابات البرلمانية الإماراتية فتح الباب أمام المرأة الإماراتية للمشاركة بشكل أوسع في المجلس الوطني الاتحادي، حيث إن ذلك الأمر أعطى حافزاً كبيراً لحكام الإمارات على اختيار العنصر النسائي من ضمن اختياراتهم لنصف الأعضاء الآخر المعينين لعضوية المجلس الوطني. وهذا ما تم بالفعل؛ فقد تم تعيين ثماني نساء في عضوية المجلس الوطني من قبل حكام الإمارات ليصل عدد أعضاء النساء في أول مجلس وطني منتخب نصف أعضائه في دولة الإمارات إلى تسعة أعضاء أو ما نسبته 22.5٪ من مجموع أعضاء المجلس، وهي تعتبر نسبة عالية لمشاركة المرأة في عضوية البرلمانات على المستوى العالمي. تلك المشاركة تعتبر نقلة نوعية لدور المرأة السياسي في دولة الإمارات، حيث لم يسبق للمرأة أن شاركت في المجلس الوطني الاتحادي منذ نشأته، مع أن الدستور لم يمنعها من دخول المجلس. ففوز المرأة في انتخابات المجلس الوطني عزز ثقة القيادة السياسية في دولة الإمارات بالمرأة ودورها في تفعيل المشاركة السياسية. هذا الأمر خلق ثقافة جديدة حول المرأة ومشاركتها في الحياة السياسية لدى القيادة السياسية بدولة الإمارات.

تقييم التجربة الانتخابية الأولى

يمكن تقييم التجربة الانتخابية الأولى في دولة الإمارات العربية المتحدة لاختيار نصف أعضاء المجلس الوطني من خلال النواحي الثلاث الآتية:

أولاً: من ناحية أهمية الانتخابات

نستطيع القول بأن هذه الانتخابات كانت مهمة للاعتبارات الآتية:

1. حدوث الانتخابات في دولة الإمارات كان في حد ذاته حدثاً مهماً، ولاسيما مع بدء الدول الخليجية الأخرى العمل بأسلوب الانتخابات لمجالسها البرلمانية والبلدية، سابقة بذلك دولة الإمارات في هذا المجال؛ فالكويت والبحرين لديهما تجارب انتخابية منذ فترة زمنية ليست بالقصيرة، حيث إن الحياة الانتخابية في الكويت تعود إلى عام 1963 عندما أجريت أول انتخابات برلمانية في ذلك البلد. لكن مع تأزم الأوضاع والخلافات الدائرة بين البرلمان الكويتي والحكومة الكويتية تم تجميد عمل المجلس مرات عدة، ولم تعد الحياة الانتخابية في الكويت بشكلها الناجح إلا بعد تحرير الكويت من الاحتلال العراقي في عام 1991، وكانت أول انتخابات أجريت لمجلس الأمة بعد التحرير في أكتوبر 1992، وتبعها بعد ذلك عدة انتخابات للمجلس في أعوام: 1996 ، و1999، و2003، و2006، و2008، و2009. وشهدت البحرين أول انتخابات برلمانية عام 1973، لكن البرلمان المنتخب لم يستمر طويلاً فقد تم حله ولم تشهد البلاد انتخابات حتى عام 2002؛ حيث أجريت انتخابات بلدية وأعطيت المرأة حق المشاركة السياسية بالترشح والتصويت، وأجريت كذلك انتخابات للمجلس البرلماني البحريني في عام 2003 وأخرى في عام 2006. وفي سلطنة عمان أجريت انتخابات برلمانية في عام 2003 وفي عام 2007 بمشاركة المرأة تصويتاً وترشحاً. وفي السعودية أجريت في عام 2005 انتخابات بلدية هي الأولى من نوعها في المملكة. وفي قطر أجريت انتخابات بلدية في عام 1999 وفي عام 2003 وفي عام 2007. [145]

كل تلك الأجواء الانتخابية التي كانت تدور حول دولة الإمارات ألقت بظلالها على قرار الدولة في التحول نحو إدخال الانتخابات على المجلس

الوطني الاتحادي. فدولة الإمارات لم تشأ أن تكون الأخيرة أو المتأخرة في هـذا المجال، بل كان عليها أن تبدأ ولو خطوات بسيطة تجعلها تستطيع إلى درجة مـا مسايرة التغيرات التي تحدث في محيطها الإقليمي في مجـال المـشاركة الـسياسية، وإبراز صورتها المتطورة في المجال السياسي للعالم الخارجي الذي أصـبح يتـابع مثل هذه التغيرات.

2. كان حدوث الانتخابات مهماً من أجـل العمـل عـلى خلـق ثقافـة انتخابيـة في الدولة لـدى شرائـح المجتمـع المختلفـة. فالتأسيس لثقافـة الانتخابـات أمـر ضروري لإنجاح أي عمليـة تطـوير سـياسي في أي بلـد، وخـصوصاً إن كـان حديث العهد والنشأة السياسية، وليست له معرفـة سـابقة بالانتخابـات عـلى المستوى السياسي كدولة الإمارات العربية المتحدة. ومن ثم، فإن حدوث تلك الانتخابات في حد ذاته أمر ضروري ومشجع، ليس فقط لتفعيل مؤسسة مـن المؤسسات الاتحادية، بل أيضاً لتحريك الممارسة الشعبية في المشاركة الـسياسية المؤسسية في بلد لم يعرف مثل تلك الممارسة في خبرته السابقة.

ثانياً: من الناحية الإجرائية

كانت انتخابات نصف أعضاء المجلـس الـوطني الاتحـادي هـي أول ممارسـة انتخابية للمجلس الوطني الاتحادي في الإمارات، وكانت هذه الممارسة ناجحة مـن الناحية الإجرائية؛ حيث تم وضع قـانون للانتخابـات يـنظم العمليـة الانتخابيـة، وسارت الانتخابات بشكل سلس، وتم اسـتخدام تقنيـات متقدمـة للمـساعدة في إنجاح العملية الانتخابية من ناحيتها الإجرائية، وكان التنظيم ناجحاً حيث لم تَشُبْه

مخالفات تذكر. كما أن المرشحين نظموا أنفسهم بشكل حضاري، والتزموا بشروط وضوابط العملية الانتخابية. فإجرائياً نستطيع القول بأن العملية الانتخابية كانت ناجحة، واستطاعت أن تخلق ثقافة انتخابية لدى أولئك الذين صوتوا ورشحوا أنفسهم في الانتخابات، وكذلك أولئك الذين تابعوها عبر وسائل الإعلام المختلفة.

ثالثاً: من الناحية الموضوعية

يمكن النظر، من ناحية موضوعية العملية الانتخابية الأولى التي جرت في الإمارات لانتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي، إلى جانبين؛ إحداهما جانب إيجابي، والآخر جانب سلبي.

1. الجانب الإيجابي

يتمثل الجانب الإيجابي في الانتخابات التي تمت في إعطاء المرأة حق المشاركة السياسية بالتصويت والترشح في العملية الانتخابية، وعدم استثنائها من هذه العملية. كما أن فوز المرأة في العملية الانتخابية كان لافتاً للنظر ويمثل نقلة موضوعية إيجابية في العملية الانتخابية الإماراتية، حيث لم يسبق نجاح المرأة الإماراتية نجاحاً مماثلاً - كما ذكرنا سالفاً - في أي دولة من دول الخليج العربي الأخرى رغم أن بعض الدول الخليجية لديها تجارب انتخابيه سابقة على التجربة الإماراتية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تعيين ثماني نساء في عضوية المجلس الوطني يعتبر أيضاً سابقة إماراتية وسابقة خليجية ونقلة موضوعية تكتب لصالح تجربة الإمارات التطويرية للمجلس الوطني الاتحادي.

2. الجانب السلبي

أما الجانب السلبي للعملية الانتخابية التي تمت بالإمارات فيتمثل في الأمور الآتية:

أ. عملية اختيار أعضاء الهيئة الانتخابية لم تكن شاملة لكل إماراتي له حق التصويت والترشح، بل اقتصرت العملية على أشخاص تقوم حكومة كل إمارة بانتقائهم ليمثلوا هيئتها الانتخابية، ويكون لهم هم فقط الحق في التصويت والترشح. وبذلك، فإن العملية كانت انتقائية، واعتمدت على حكومة كل إمارة في أن تختار من تريد وتستثني من تريد. وعليه، فإن الهيئات الانتخابية لم تأتِ معبرة عن جميع شرائح المجتمع، وإنما جاءت انتقائية لبعض الأشخاص دون غيرهم.

ب. اقتصار حق التصويت والترشح على 6689 شخصاً يعني أن أقل من 1٪ من سكان الإمارات المواطنين[146] هم من كان لهم حق دخول الانتخابات بالتصويت والترشح، وأن ما يزيد على 99٪ من سكان الإمارات لم يكن لهم حق التصويت ولا الترشح في تلك الانتخابات؛ بمعنى أن الغالبية العظمى من شعب الإمارات تم استثناؤها من دخول الانتخابات، وهي نسبة غير صحية في الممارسة الفعلية للانتخابات في أي دولة.

جـ. تخصيص مبلغ مليوني درهم كحد أعلى للحملة الانتخابية لكل مرشح أدخل العملية الانتخابية في بوتقة لعبة المال ودوره في إنجاح مرشح دون غيره. فالمرشح القادر على صرف المال تكون حظوظه أفضل من المرشح غير القادر

على فعل ذلك. مثل هذا النموذج المعتمد على المال في الترويج يجهض حق أولئك الذين قد يكونون أكثر كفاءة ودراية وعلماً ولكن لا يتمتعون بوجود المال الذي يساندهم على دعم حملاتهم الانتخابية. مع العلم بأن الدول التي تحدد التمويل هي دول حزبية، حيث من المفترض أن تكون الأحزاب ومواولوها هم الممولين الرئيسيين للمرشحين، أما في الإمارات فالترشح شخصي، وليس حزبياً، مما يصعب عملية الحصول على تمويل خارجي للحملات الانتخابية.

د. البرامج الانتخابية التي حملها المرشحون كانت جميعها متشابهة وغير مسؤولة، حيث ركز الجميع في برامجهم الانتخابية على إيجاد حلول لقضايا هي أكبر بكثير من قدرة المجلس الوطني على علاجها. ورفعوا شعارات كبيرة، وهم يعلمون أنه من الصعب تنفيذها في ظل مجلس وطني لا صلاحيات تشريعية له، لذلك لم يكن المرشحون موضوعيين في برامجهم الانتخابية.

عمل المجلس

يعقد المجلس الوطني الاتحادي وفقاً للدستور دورة عادية كل عام لا تقل مدتها عن ستة أشهر،[147] وذلك في مقره بعاصمة الدولة، ويمكن عقد الاجتماع في أي مكان آخر داخل الدولة بعد موافقة المجلس على ذلك بأغلبية الأصوات وبموافقة مجلس الوزراء.[148] ويمكن دعوة المجلس للانعقاد في دورة غير عادية، وذلك بمرسوم من رئيس الدولة، وفي هذه الحالة ينظر المجلس فقط في الأمور التي دُعي من أجلها.[149]

تبدأ دورة الانعقاد بناء على صدور مرسوم من رئيس الدولة.[150] ويفتتح رئيس الدولة الدورة العادية للمجلس بخطاب حالة الاتحاد، الذي يمكن أن ينيب عنه في إلقائه نائب رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو من يكلّف بذلك. يتناول خطاب حالة الاتحاد أحوال الدولة، وأهم الأحداث التي جرت خلال العام، وما تعتزم حكومة الاتحاد القيام به في الفترة المقبلة. ويقوم المجلس باختيار لجنة تقوم بالرد على خطاب حالة الاتحاد، ويتضمن الرد ملاحظات المجلس وتطلعاته.[151]

وفي أول اجتماع للمجلس الوطني الاتحادي ينتخب أعضاء المجلس رئيساً له ونائباً أول ونائباً ثانياً، على أن يتولى رئاسة الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً.[152]

ويشترط في العضو حضور الجلسات وعدم تغيبه عنها، وفي حال تكرار غيابه لثلاث مرات على التوالي أو خمس مرات غير متتالية من دون عذر يجوز لرئيس المجلس عرض أمره على المجلس للنظر في حالته، ويمكن للمجلس عندئذ، وبأغلبية الأعضاء، إسقاط العضوية عنه.[153]

يتمتع عضو المجلس الوطني الاتحادي بالحصانات الآتية:

1. لا يؤخذ على العضو ما يقوله ويبديه من آراء وأفكار في المجلس أو لجانه.[154]

2. لا يجوز في دور انعقاد المجلس، وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ ضد أي عضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بموافقة المجلس.[155]

التصويت في المجلس بأغلبية الحضور، ولا يحتسب صوت الممتنع عن التصويت، فعدم تصويته يعتبر بمثابة الغياب عن الجلسة،[156] وإذا ما تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي يكون فيه رئيس الجلسة، ولا تكون مداولات المجلس صحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء.[157] وتكون جلسات المجلس علنية، ويمكن لها أن تكون سرية إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضاء المجلس.[158] ويؤذن بالكلام لطالبي الحديث من الأعضاء حسب ترتيب طلباتهم، إلا رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء والمقررين فيصرَّح لهم بالكلام إذا طلبوا ذلك.[159] والحديث لا يجوز في الأمور الشخصية،[160] ويكون الحديث من خلال وقوف العضو، ولا يجوز للعضو أن يتكلم في الموضوع الواحد أكثر من ثلاث مرات، ولا أن يتجاوز حديثه في المرة الواحدة خمس دقائق.[161] وفي حالة اختلال النظام في جلسة المجلس ولم يتمكن الرئيس من إعادة النظام جاز للرئيس وقف الجلسة، وإذا لم يعد النظام جاز للرئيس وقف الجلسة لمدة نصف ساعة، وإذا لم يعد النظام بعد ذلك، فإن للرئيس الحق في تأجيل الجلسة.[162]

يجوز لرئيس الدولة أن يصدر مرسوماً، بعد موافقة المجلس الأعلى، بحل المجلس الوطني، على أن يتولى ذلك المرسوم دعوة المجلس الجديد للانعقاد في مدة لا تتجاوز 60 يوماً من تاريخ مرسوم الحل، ولا يجوز حل المجلس مرة أخرى للسبب ذاته.[163] حل المجلس يعني وقف عمل المجلس، وفي ذلك بالطبع دعوة إلى تشكيل مجلس آخر بأعضاء جدد.

الفصل الثالث

مستقبل الفيدرالية الإماراتية

بنهاية عام 2009 مر على نشأة الدولة الاتحادية في دولة الإمارات 38 عاماً هي عمر دولة الإمارات العربية المتحدة حتى ذلك التاريخ. قد يكون هذا العمر قصيراً مقارنة بأعمار الدول، إلا أنه كافٍ لمساعدتنا على معرفة الكثير عن الدولة الاتحادية في الإمارات. وليسهل علينا معرفة مستقبل هذه الدولة، فقد أوضحنا في السطور الماضية واقع التجربة الفيدرالية في الإمارات، وعرضنا للتحديات التي واجهت بناء الدولة الاتحادية ومسيرتها، وكيف تمكنت الدولة الاتحادية من تخطي العديد منها.

لقد نجحت الإمارات في البقاء دولة اتحادية برغم كل الظروف، واستطاعت تجاوز مراحل تعتبر أكثر خطورة من المرحلة الحالية التي تعيشها الدولة الاتحادية. فكما هو معروف، وفقاً لأدبيات دراسة حالة الدول، فإن درجة الخطورة والتهديد الفعلي لكيان الدول تبرز بشكل واضح في بداية نشأتها؛ فالدول الحديثة النشأة عادة ما تكون أكثر عرضة لحالات عدم الاستقرار والتورط في أزمات والدخول في حروب مقارنة بالدول الأكثر رسوخاً وقدماً في النشأة. لقد كان التخوف على التجربة الفيدرالية الإماراتية كبيراً في بداية نشأة الاتحاد في السبعينيات من القرن المنصرم، إذ كانت تواجه الدولة الاتحادية تحديات عدة داخلية وخارجية. فالتحديات الداخلية للتجربة الفيدرالية كانت واضحة من جهة أولئك الذين كانوا يأملون في نقل الدولة الاتحادية الإماراتية من شكلها الفيدرالي الاتحادي إلى شكل نظام الدولة الوحدوية المركزية، وكانت المحاولات موجودة أيضاً من قِبَل أولئك الذين أرادوا

تقوية المركز على حساب المحليات وأولئك الذين أرادوا إضعاف الاتحاد وتقوية سلطة وصلاحيات المحليات. لكن الدولة الاتحادية استطاعت تجاوز كل تلك التحديات الداخلية، وتجاوزت أيضاً تحديات أخرى خارجية لم تكن تثق كل الثقة بثبات التجربة الاتحادية الإماراتية لفترة طويلة.

كما تجاوزت الدولة الاتحادية فترة الثمانينات التي اعتبرها البعض فترة تراجع للعمل الاتحادي،[1] واعتبرها البعض الآخر بأنها فترة قبول الاتحاد.[2] واستمرت الدولة الاتحادية إلى يومنا هذا حتى أصبحت دولة الاتحاد تعيش اليوم فترة رسوخ الفكر الاتحادي، حيث لم يعد هناك ما يهدد استمرار البناء الاتحادي الفيدرالي القائم في دولة الإمارات. فتحويل الدستور المؤقت إلى دستور دائم في النصف الثاني من تسعينيات القرن المنصرم كان إعلاناً عن قبول الوضع القائم، والتزاماً بإبقاء الأمور الأساسية التي قام عليها الاتحاد على ما هي عليه، من دون إجراء تعديلات أساسية على الكيان الاتحادي. كما أن التيارات النشطة في الفكر الاندماجي الإماراتي جميعها تقوم اليوم على أساس المحافظة على التجربة الاتحادية وتعزيزها من أجل مستقبل ناجح للدولة الفيدرالية في الإمارات. فالإمارات تعيش اليوم فترة رسوخ فكرة الاتحاد في عقول وقلوب أبناء الإمارات وقياداته دون غيرها من الأفكار.

أما الحديث عن مستقبل الاتحاد فإنه يأخذنا للحديث عن حاجة الدولة الاتحادية إلى الانتقال من مرحلة الرسوخ الاتحادي التي تعيشها اليوم إلى مرحلة النضج الاتحادي التي تكتمل من خلالها المؤسسات الاتحادية، بحيث تكون الدولة الاتحادية في الإمارات أكثر حداثة مما كانت عليه في السابق؛ فالنضج الاتحادي هو ذاته ما صرح به صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيس الدولة، حفظه الله، في خطابه في

ديسمبر 2005 عندما أكد ضرورة التحول إلى مرحلة التمكين للدولة الاتحادية من خلال تفعيل مؤسساتها الاتحادية. فمن مرحلة البناء التي كانت سمة السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي إلى مرحلة الرسوخ التي شهدتها الدولة الاتحادية في التسعينيات وبدايات هذا القرن، فإن التطلعات تذهب إلى مرحلة النضج الاتحادي التي نأمل أن تكون عنواناً للسنوات المقبلة من عمر الدولة الاتحادية في الإمارات والتي بدأت الدولة الاتحادية تخطو أولى خطواتها نحو تحقيقها. فمرحلة البناء أسست شكل الدولة الاتحادية، ومرحلة الرسوخ ثبتت هذا الشكل، وفي مرحلة النضج الاتحادي نتطلع إلى أن تعمل مؤسسات الدولة الاتحادية بشكل أكثر حيوية وفاعلية، ويصبح الاهتمام الحكومي بها قوياً، حيث لا يتراجع الاهتمام بالمؤسسات الاتحادية لصالح المؤسسات المحلية.

ولعلنا نقف هنا عند مجموعة من التطورات التي تشير إلى أن الدولة الاتحادية قد بدأت بالفعل الدخول في مرحلة النضج والتمكين، ونذكر منها:

1. إدخال طريقة الانتخابات في اختيار نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي، والحديث الصادر من قبل القيادة العليا، وبخاصة خطاب رئيس الدولة في ديسمبر 2005 وخطابه للمجلس الوطني في فبراير 2007 اللذان حملا رغبة لدى القيادة في تطوير عمل المجلس الوطني ليصبح أكثر قرباً من المواطن وقضاياه، وأكثر قوة في المشاركة في صنع القرارات، وهو عمل يصب في صالح النضج وتمكين المؤسسات الاتحادية من القيام بدورها بفاعلية وقدرة أكبر.

2. تفعيل مجلس الوزراء الذي أصبحت من خلاله الوزارات أكثر مسؤولية وأكثر تنظيماً وفاعلية، حيث بدأت كل وزارة بوضع استراتيجيات لتحقيق أهدافها،

ويتم محاسبة الوزارات المقصرة من خلال متابعة مباشرة من رئيس الوزراء ذاته، وهو مؤشر على نضج العمل الوزاري.

3. تزايد حجم الميزانية الاتحادية المخصصة للوزارات والمؤسسات الاتحادية بشكل لافت منذ عام 2008، حيث يشير ذلك إلى أن العمل نحو تمكين الاتحاد ومؤسساته يمضي إلى الأمام وبرغبة من القيادة في تعزيز الخدمات على المستوى الاتحادي.

4. تعزيز دور المرأة من خلال إدخالها في عضوية المجلس الوطني الاتحادي، واختيارها وزيرة في مجلس الوزراء الإماراتي من خلال التشكيل الوزاري السابع في يناير من عام 2006، وهو مؤشر على نضج سياسي وإدراك لأهمية دور المرأة في مجتمع الإمارات.

وهنا لابد من الإشارة إلى أن مثل هذا التحول نحو مرحلة النضج والتمكين الاتحادي يعود بالدرجة الأساسية إلى انتخاب صاحب السمو الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيساً للدولة الاتحادية في نوفمبر 2004، وتعيين سمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم رئيساً لمجلس الوزراء في يناير 2006. فهاتان الشخصيتان كان لهما بالغ الأثر في الذهاب بالدولة نحو مرحلة النضج والتمكين الاتحادي. فالشيخ خليفة بن زايد أراد أن يكمل الدور الجبار الذي قام به والده في مرحلتي تأسيس الدولة وترسيخ الاتحاد، من خلال تأكيده على الذهاب بالدولة نحو مرحلة التمكين التي من خلالها يتم تعزيز العمل الاتحادي في الدولة بشكل أكبر مما كان عليه في السابق من خلال تفعيل المؤسسات الاتحادية والاهتمام بالخدمات الاتحادية. أما الشيخ محمد بن راشد فقد أراد أن يضفي خبرته الناجحة في إدارة دبي على الدولة الاتحادية، ويجعل مؤسساتها أكثر فاعلية وأكثر مساهمة في الوصول بالدولة الاتحادية إلى النضج

الاتحادي. ولعل في الانخراط الفعلي للشيخ محمد بن راشد في العمل الاتحادي من خلال رئاسة مجلس الوزراء إلى جانب عمله كنائب لرئيس الدولة انطلاقة إيجابية نحو تمكين العمل الاتحادي، حيث ما عادت دبي كما كانت في السابق تركز همها الأكبر على تطوير الإمارة مع الابتعاد بعض الشيء عن الاتحاد، وإنما أصبحت دبي اليوم تقود مع أبوظبي قاطرة الاتحاد، وهو عنصر فاعل في تمكين الدولة الاتحادية، كما أن الدولة الاتحادية كانت سنداً لدبي في مواجهة التداعيات السلبية للأزمة المالية العالمية على اقتصادها.

ومع تلك النجاحات، فإن الطريق نحو التمكين الاتحادي مازال بحاجة إلى مزيد من الوقت والجهد، من خلال العمل على أربعة محاور أساسية، هي: تفعيل دور المجلس الأعلى للاتحاد، ومعالجة القضايا الاتحادية الملحة، وتنظيم المساهمة في الميزانية الاتحادية، وتطوير دور المجلس الوطني الاتحادي.

تفعيل دور المجلس الأعلى للاتحاد

إن تفعيل دور المجلس الأعلى للاتحاد يمثل إحدى سمات مرحلة النضج والتمكين الاتحادي، ويجب أن توليه الدولة الاتحادية اهتماماً في المرحلة المقبلة. إن تفعيل المجلس الأعلى لا يكون من خلال تقوية الصلاحيات الممنوحة له، فهو يتمتع بسلطات وصلاحيات قوية بالفعل باعتباره أعلى سلطة في الاتحاد، ولكنه بحاجة إلى أن يمارس وظائفه بشكل دستوري وطبيعي، وهذا لا يمكن أن يتحقق بشكل فعال من دون الالتزام بعقد اجتماعاته العادية التي حددها له الدستور والمتمثلة بعقد اجتماع عادي واحد كل شهرين في دورة انعقاده العادية؛ أو يمكن تعديل مادة الدستور المتعلقة بعدد اجتماعات المجلس الأعلى للاتحاد بتحديدها في اجتماعين

عاديين للمجلس الأعلى في دورته العادية، بحيث يكون هناك اجتماع في بداية دورة الانعقاد في شهر أكتوبر واجتماع آخر قرب نهاية دورة الانعقاد في شهر مايو.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المجلس الأعلى للاتحاد بحاجة إلى وجود جهة اتحادية تتولى مسؤولية تنسيق العمل بين أعضائه وإيجاد التواصل الفعال فيما بينهم، ليكونوا أكثر قرباً من بعضهم، وأكثر تفاعلاً مع عمل دولة الاتحاد، ويمكن أن يتم ذلك بإنشاء وزارة مستقلة تعنى بشؤون المجلس الأعلى، أو بتفعيل مهمة تنسيق شؤون المجلس الأعلى بوزارة شؤون الرئاسة، التي يمكن أن تلعب مثل هذا الدور نظراً لقربها من رئيس الدولة.

معالجة القضايا الاتحادية الملحة

إن دخول مرحلة النضج والتمكين الاتحادي تتطلب مواجهة القضايا العديدة العالقة التي برزت في الأساس نتيجة لسعي الإمارات الأعضاء نحو تحقيق مزيد من التنمية على المستوى المحلي بطريقة قد تكون غير متناسقة مع الإمارات الأخرى؛ كقضية الخلل في التركيبة السكانية، وتحديات الهوية الوطنية، وتنامي النزعة المحلية مقابل النزعة الاتحادية.

النضج والتمكين الاتحادي يتطلب وقفة اتحادية نحو مزيد من الاهتمام بتلك القضايا باعتبارها من الأولويات التي يجب أن تكون نصب عين القيادة السياسية في الدولة من أجل السعي نحو تمكين الاتحاد ونضجه. ولعل المطلوب عمل وطني متكامل لمواجهة تلك القضايا وجعلها في نطاق السيطرة؛ فليس المطلوب مثلاً حلولاً لخلل التركيبة السكانية من شأنها إلحاق الأذى بقطار التنمية في الإمارات، وإنما المطلوب أن

تتماشى التنمية بوتيرة لا تلحق الضرر بالتركيبة السكانية والهوية في الدولة الاتحاديـة. كما أنه ليس المطلوب التركيز على الاتحادي في مقابـل إهمـال المحـلي، وإنـما المطلـوب التوازن بينهما بحيث لا يطغى طرف على الآخر، والالتزام بما حـدده الدسـتور. ففـي النهايـة، دولـة الإمـارات دولـة فيدراليـة، تتمتـع مـن خلالهـا الحكومـات المحليـة بصلاحيات دستورية واسعة تمكنها من أن تركز في العديد من الأمور على قضايا تهـم نطاقها المحلي ربما أكثر من نطاقها الاتحادي؛ فمثلاً حدد الدسـتور الاتحـادي التعلـيم والصحة والكهرباء والإعلام بأنها من الشؤون التي يتولى الاتحـاد التـشريع والتنفيـذ فيها، لكن الملاحظ أن الإمارات قـد أعطـت نفـسها حـق مـشاركة الاتحـاد في هـذه المجالات، مع أن الدستور لم يعطِ الإمارات الأعضاء مثل هذا الحق.

لذلك، فإن تحقيق النضج الاتحادي يتطلب الالتزام بالمواد الدستورية باعتبـار أن الدستور هو الوثيقة الحامية للدولة الاتحادية. وعليه، فإن مثل هذا الأمر قـد يتطلـب إما تحويل تلك الخدمات إلى طبيعتها الاتحادية التزاماً بالدستور، أو تعـديل الدسـتور من خلال وضع مادة تعطي الإمارات الأعضاء حق تقديم مثل تلك الخـدمات عـلى مـستواها المحـلي، والتعـاون مـع الـوزارات الاتحاديـة المعنيـة في تقـديم مثـل تلـك الخدمات، على أن تبقـى الدولـة الاتحاديـة مـستمرة في تقـديم تلـك الخـدمات عـلى المستوى الاتحادي.

تنظيم المساهمة في الميزانية الاتحادية

لقد حددت المـادة 126 مـن دسـتور الإمـارات إيـرادات الميزانيـة الاتحاديـة في الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي، والرسوم والأجور التي يحصلها الاتحاد مقابل الخدمات التي يؤديها، والحصة التي تسهم بهـا الإمـارات

الأعضاء في الاتحاد في ميزانيته السنوية، وإيراد الاتحاد من أملاكه الخاصة. ورغم تزايد إيرادات الدولة الاتحادية من الضرائب والرسوم والأجور والاستثمارات، فإن مساهمة الإمارات الأعضاء تشكل مورداً مهماً من موارد الموازنة الاتحادية الإماراتية، حيث بلغت مساهمة الإمارات الأعضاء في ميزانية عام 2009 وميزانية عام 2010 ما نسبته 46٪ من مجموع الميزانية لكل عام، ولكن الواضح أن مساهمة الإمارات الأعضاء في الميزانية الاتحادية مقتصرة فقط على كل من إمارتي أبوظبي ودبي، وبواقع 43٪ لمساهمة إمارة أبوظبي و3٪ لمساهمة إمارة دبي.[3] ومع أن الدستور لم يحدد نسبة مساهمة الإمارات الأعضاء في الميزانية الاتحادية، فإنه نص في مادته رقم 127 على أن «تخصص الإمارات الأعضاء في الاتحاد نسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للاتحاد، وذلك على النحو وبالقدر اللذين يحددهما قانون الميزانية».

والحقيقة أن القانون الوحيد الموجود للميزانية هو قانون عام 1976 الذي حدد مساهمة كل إمارة بواقع 50٪ من موارد كل إمارة من الإنتاج السنوي من النفط، إلا أن هذا القانون لم يتم الالتزام به، مع أن إمارة الشارقة من الإمارات التي بها إنتاج نفطي، وإن كان محدوداً. فالشارقة أنتجت حسب أرقام وزارة النفط في عام 2000 نحو 19 مليون برميل فيما يبلغ احتياطيها 1.5 مليار برميل من النفط.[4] ولكن الواضح أن معيار النفط لا يمكن أن يكون المحدد لمساهمة الإمارات في ميزانية الاتحاد؛ لأن ذلك يعطي إشارة واضحة للإمارات التي ليس بها نفط بأنه ليس مطلوباً منها المساهمة في الميزانية الاتحادية، مع العلم أن الميزانية الاتحادية عادة ما تركز على العمل على تحقيق التنمية المتوازنة في جميع مناطق الدولة.

قد تكون مسألة عدم مساهمة بعض الإمارات في ميزانية الدولة الاتحادية في السابق أمراً مفهوماً باعتبار أن تلك الإمارات كانت فقيرة اقتصادياً، ولكن اليوم ومع دخول الاستثمارات المحلية والأجنبية إلى كل الإمارات بلا استثناء، فإن تلك الإمارات أصبحت تتمتع بمردود مادي لا بأس به، الأمر الذي يفرض عليها المساهمة ولو بنسبة بسيطة في ميزانية الاتحاد. المساهمة في الميزانية الاتحادية تهدف بالدرجة الأولى إلى خلق شعور بأهمية الاتحاد للجميع، وإحساس الجميع بأن هذا المشروع الاتحادي هو ملك للجميع، وأن الجميع يعمل على حسب قدراته في تقديم ما يمكن أن يقدمه ليبقى مشروعاً ناجحاً وقوياً؛ لذلك فلابد من وضع قانون اتحادي ينظم عملية مساهمات الإمارات في الميزانية الاتحادية تنفيذاً للمادة 127 من الدستور.

تطوير دور المجلس الوطني الاتحادي

إن مرحلة النضج الاتحادي تتطلب تفعيل دور المجلس الوطني الاتحادي وتحويله من طبيعته الاستشارية إلى أن يكون مجلساً تشريعياً يساهم في صنع القرار بدولة الاتحاد. إن ديباجة دستور دولة الإمارات تحدثت عن أن مهمة الدولة هي السير بشعب الإمارات «نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان». ولذا، فإن الوصول إلى هذا الهدف يتطلب تفعيل العمل النيابي في دولة الإمارات من خلال العمل على تطوير المجلس الوطني الاتحادي.

إن قرار تطوير المجلس الوطني في دولة الإمارات في يد المجلس الأعلى للاتحاد، الذي يملك الحق في تعديل الدستور وتغيير الصلاحيات. ومادام الأمر كذلك، فإن توافر القناعة لدى القيادة السياسية العليا في الدولة بضرورة التطوير أمر مهم للغاية،

حيث إن غياب هذه القناعة يصعّب العمل على تطوير المجلس الوطني الاتحادي والوصول به إلى حالة النضج. ويبدو أن هناك درجة من القناعة بتطوير المجلس الوطني متوافرة لدى القيادة العليا في الدولة الاتحادية، والدليل على ذلك هو تبني إدخال فكرة الانتخابات الجزئية لعضوية المجلس، وإنشاء جهة تتولى مسؤولية الإشراف على هذا التطوير، هي وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني، التي تم تحويل صلاحياتها في عام 2008 إلى إشراف وزير الدولة للشؤون الخارجية، الذي كان في الأساس هو الوزير المسؤول عن وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني منذ تأسيسها. إن دمج مسؤولية هذه الوزارة جعل البعض يعتبر أن درجة الحماس لتطوير المجلس الوطني قد تراجعت نوعاً ما لدى القيادة السياسية، لكن الواقع يشير إلى أن إسناد مهمة الإشراف على تطوير المجلس الوطني إلى جهة بعينها هو في حد ذاته مؤشر على بقاء الحماس وعدم اختفائه.

وفي اعتقادنا أن وجود جهة تتولى الإشراف على عملية تطوير المجلس الوطني الاتحادي يعد خطوة مهمة يجب إبقاؤها وتعزيزها؛ وذلك لثلاثة أسباب هي:

1. إن وجود مثل هذه الجهة يعطي انطباعاً للمتابعين والمراقبين وعموم أفراد المجتمع بأن القيادة السياسية في دولة الإمارات لديها الرغبة الفعلية في إحداث التطوير السياسي.

2. إن وجود مثل هذه الجهة من شأنه خلق التواصل مع القيادة السياسية في هذا المجال، ومتابعة الموضوع وإبقاؤه بعيداً عن رفوف النسيان، ولاسيما إذا علمنا أن عملية تطوير المجلس تتطلب فترة زمنية ليست بالفترة القصيرة.

3. إن وجود مثل هذه الجهة ضروري من أجل العمل على بناء أسس سليمة لعملية التطوير السياسي للمجلس الوطني في دولة الإمارات.

الملاحظ أن السمة الغالبة على هذا التطوير للمجلس الوطني الاتحادي في الإمارات هي الاعتماد على فكرة التدرج في إحداث التطوير، أو اتباع أسلوب الخطوة خطوة والابتعاد عن أسلوب التطوير الجذري. ولعلنا في دولة الإمارات بحاجة إلى مثل هذا التدرج، وذلك لتراجع الثقافة السياسية حول أهمية التطوير السياسي في دولة الإمارات. لكن الملاحظ أن التطوير يفتقر إلى وجود خطة استراتيجية تحدَّد من خلالها الأهداف والوسائل والزمن التسلسلي لتحقيق تلك الأهداف، الأمر الذي يفقد الرغبة في تطوير المجلس جزءاً من حيويتها، ويثير بعضاً من التساؤلات حول مستقبلها من قبل المتابعين. لذلك، فإن وجود خطة لتطوير المجلس الوطني أمر ضروري.

وفي رأينا أن محاولة تطوير المجلس الوطني الاتحادي يجب أن تأخذ في الحسبان التطوير في المجالين الآتيين:

1. مجال طريقة اختيار الأعضاء، وهو ما تم بالفعل من حيث إدخال الانتخابات كطريقة اختيار نصف الأعضاء بدلاً من التعيين لكامل الأعضاء. لكن هذه الطريقة التي تم اتباعها ظلت طريقة ناقصة، حيث إنها استثنت العدد الأكبر من مواطني الدولة الذين يحق لهم دخول الانتخابات كناخبين ومرشحين؛ وعليه فإن الحاجة تدعو إلى صياغة خطة تعطي الحق للجميع – وفقاً لقانون جديد للانتخابات – في المشاركة السياسية بالتصويت والترشح.

2. مجال الصلاحيات الممنوحة للمجلس، حيث لا يمكن أن تكون المشاركة السياسية فاعلة في دولة الإمارات من دون أن تعطى صلاحيات تشريعية للمجلس الوطني، بحيث يشارك المواطن في عملية صنع القرار السياسي الاتحادي، ويتحول المجلس من سمته الاستشارية إلى السمة التشريعية. وهذا ما لم يتم التوصل إليه بعد في دولة الإمارات.

وبما أننا اعتبرنا أن التطوير التدريجي هو الأفضل لمجتمع الإمارات، فإن أي خطة للتطوير السياسي يجب أن تأتي منسجمة مع الوضع الفيدرالي القائم، وأن تحقق التوازن بين صلاحيات المجلس الأعلى وبين الصلاحيات الجديدة التي يمكن أن تخول للمجلس الوطني. وربما تتمثل الخطة الأنسب لتحقيق هدف المشاركة السياسية في المرحلة المقبلة في اتباع مجموعة من الخطوات الآتية:

الخطوة الأولى

التحول نحو إعطاء المجلس الوطني بعضاً من الصلاحيات التشريعية المحدودة؛ كمراقبة واعتماد الموازنة الاتحادية، والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الخارجية، والمصادقة على تقديم المساعدات المالية للخارج. وفي مثل هذا الوضع تطوير تدريجي للمجلس وللصلاحيات الممنوحة له.

الخطوة الثانية

التحول نحو إعطاء جميع المواطنين المستوفين الشروط حق التصويت والترشح عن إماراتهم بحيث تكون كل إمارة دائرة انتخابية، وبهذا نكون قد انتقلنا من مرحلة الهيئات الانتخابية إلى مرحلة الانتخابات المباشرة؛ الأمر الذي سيكون له بالغ الأثر

في تحسين صورة الإمارات في مجال احترام الحقوق السياسية لمواطنيها، وتصبح بذلك نموذجاً متكاملاً للتنمية في المنطقة العربية. كما أنه يمكن تعديل عدد أعضاء المجلس الوطني من الرقم الحالي المتمثل بأربعين عضواً إلى عدد يتناسب مع الزيادة في عدد سكان الإمارات الذي ارتفع من نحو 600 ألف نسمة في منتصف السبعينيات من القرن المنصرم إلى أن وصل إلى 5.6 ملايين نسمة في عام نهاية عام 2006، مع الأخذ في الحسبان أن عدد المواطنين من إجمالي ذلك الرقم كان 867 ألف نسمة، وهو بالطبع أكبر عن عدد المواطنين في فترة السبعينيات. ولكن أي زيادة في عدد أعضاء المجلس يجب أن تكون مدروسة وتأتي بناء على مقارنات واقعية لحال الممارسات البرلمانية في العالم؛ حيث إنه قد لا تتطلب العملية زيادة عدد الأعضاء.

الخطوة الثالثة

منح المجلس صلاحيات تشريعية أوسع مما أعطي في الخطوة الأولى، بحيث تشمل مشاركته المجلس الأعلى للاتحاد في المصادقة على بعض القوانين والقرارات الاتحادية، وقد تأتي هذه الخطوة في وقت لاحق، بحيث نستطيع القول بأن هناك نضجاً سياسياً بدأ يتشكل في دولة الإمارات، كأن يُمنح المجلس صلاحيات متابعة أعمال الوزارات والمؤسسات الحكومية الاتحادية، فيصبح المجلس مسؤولاً عن مساءلة الوزارات والمؤسسات الاتحادية عن برامجها وخططها لتحقيق أهدافها.

ويمكننا في الإمارات، كخطوة أولى، إنشاء تجربة برلمانية تراعي الظروف الخاصة بالتجربة الاتحادية الإماراتية، اعتماداً على الأسس الآتية:

1. إقامة مجلس وطني اتحادي يتكون من غرفتين: إحداهما غرفة عليا، والأخرى غرفة أدنى. وأسلوب الغرفتين هو الأسلوب المتعارف على تطبيقه في النظم الفيدرالية، حيث إن الغالبية العظمى من الدول الفيدرالية في عالم اليوم تتمتع بوجود غرفتين في برلماناتها ومجالسها التشريعية، فهناك غرفة تمثل الولايات أو الأقاليم أي المحليات وغرفة أخرى تمثل الشعب؛[5] ونحن في دولة الإمارات يمكن أن نؤسس لغرفتين، إحداهما غرفة عليا تمثل الإمارات السبع، وغرفة أدنى تمثل شعب الإمارات. ويمكن تسمية الغرفة العليا "مجلس الإمارات" والغرفة الأدنى "مجلس الاتحاد".

2. تكون الغرفة العليا غرفة معينة من قبل حكام الإمارات السبع ويكون أعضاؤها ممثلين لإماراتهم، فيما يتم انتخاب أعضاء الغرفة الأدنى بالاقتراع المباشر من قبل المواطنين، ويكون أعضاؤها ممثلين للشعب حسب التوزيع المعمول به. إن عملية تعيين أعضاء الغرفة العليا وانتخاب أعضاء الغرفة الأدنى متبعة في بعض الممارسات الفيدرالية في العالم، ففي كندا، مثلاً، نجد أن مجلس الشيوخ (الغرفة العليا) في البرلمان الكندي مجلس معيَّن من قبل حكام المقاطعات، فيما يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب (الغرفة الأدنى) من قبل الشعب.

3. تُمنح الغرفة العليا في المجلس الوطني صلاحيات أكبر من صلاحيات الغرفة الأدنى؛ كأن لا يجوز لأي قرار أن يمر من دون موافقة الغرفة العليا في المجلس الوطني عليه. ومن أجل تحقيق نوع من التوازن، فإنه يمكن اشتراط معارضة ثلثي أعضاء الغرفة العليا في المجلس الوطني كي يتم رفض مشروع قرار وافقت عليه الغرفة الأدنى في المجلس الوطني. فالدول الفيدرالية عادة ما تمنح الغرفة

العليا صلاحيات أكبر من الغرفة الأدنى، فمثلاً مجلس الشيوخ (الغرفة العليا) في الكونجرس الأمريكي لديه صلاحيات أكبر من مجلس النواب (الغرفة الأدنى) كالموافقة والمصادقة على المعاهدات والمصادقة على تعيين الوزراء والقضاة الاتحاديين والموظفين التنفيذيين الاتحاديين والمسؤولين العسكريين، وسحب الثقة من المسؤولين الاتحاديين، وكذلك المساهمة في رسم السياسة الخارجية للدولة، كما أن مدة العضوية في مجلس الشيوخ الأمريكي أطول من مدة عضوية مجلس النواب، إذ هي ست سنوات بالنسبة لعضو مجلس الشيوخ فيما هي سنتان لعضو مجلس النواب.[6] ولا يتوقف هذا الأمر على الممارسة الفيدرالية في الولايات المتحدة فقط، فهناك ممارسات فيدرالية أخرى في العالم تعطي قوة تصويت أكبر للغرفة العليا في مجالسها البرلمانية تصل إلى حد الفيتو المطلق كما هو الحال في الأرجنتين والبوسنة والهرسك والبرازيل وكندا وسويسرا. وهناك ممارسات فيدرالية تمنح قوة تصويت أكبر للغرفة العليا، لكنها لاتصل إلى حد الفيتو المطلق في كل القضايا، كما هو الحال في الممارسة الفيدرالية في كل من أستراليا وألمانيا والمكسيك ونيجيريا وجنوب إفريقيا وروسيا وإسبانيا وماليزيا وباكستان.

يُعطى المجلس الأعلى للاتحاد الحق في رفض مشروع القرار أو القانون الذي يوافق علية المجلس الوطني من خلال إعادته للمجلس الوطني مرة أخرى، واشتراط التصويت مجدداً على المشروع، بحيث لابد أن يكون التصويت بأغلبية الثلثين في الغرفة العليا للمجلس الوطني والغرفة الأدنى فيه أو ربما بالإجماع في بعض الحالات، كتلك التي تستخدم فيها أبوظبي أو دبي حق الفيتو، حتى يصبح ملزماً على المجلس الأعلى الاتحادي تنفيذه.

5. تحديد أنه لا يجوز سحب الثقة من وزير أو من الوزارة من قبل المجلس الوطني باعتبار أن هذا الموضوع ليس من صلاحية المجلس الوطني بل من صلاحية المجلس الأعلى للاتحاد، ولكن للمجلس الوطني حق مساءلة الوزراء عن أداء أعمالهم، ويكون الوزراء ملزمين بالحضور لاجتماعات المجلس، ويمكن للمجلس التوصية بحجب الثقة عن وزير معين كأداة يمكن أن تكون في يدهم ضد الوزراء المتقاعسين.

6. السماح للمجلس بمناقشة أي موضوع يود التطرق إليه وفقاً للصلاحيات الممنوحة له، وألا تكون هناك عوائق أمام المجلس في ذلك كما هو حادث الآن، حيث إن اشتراط موافقة مجلس الوزراء على الموضوعات التي يمكن للمجلس مناقشتها يمثل عائقاً أمام حرية المجلس في اختيار الموضوعات الاتحادية التي يراها مناسبة لمناقشتها.

7. منع إنشاء الأحزاب السياسية أو التكتل في تيارات مختلفة، حيث إن العضو من المفترض أن يكون ممثلاً للشعب الإماراتي بكل فئاته، وممثلاً لحكومة إمارته، وليس لحزب أو فئة معينة، ومن ثم تغليب مصلحة الاتحاد على المصالح الفئوية.

كل ذلك بالطبع يتطلب وجود قناعة لدى الحكام أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد بأنه لا خشية من وجود مجلس وطني اتحادي منتخب وذي صلاحيات تشريعية، وذلك لاعتبار أن صلاحيات حكام الإمارات السبعة التنفيذية والتشريعية والقضائية ستظل كما هي على المستوى المحلي، ولا يستطيع أحد بما فيهم المجلس الوطني الاتحادي أن يتدخل في شؤونهم الداخلية، باعتبار أن المجلس الوطني مهمته اتحادية

وليست محلية، والشؤون المحلية هي الشؤون الأساسية التي يقوم بها الحكام السبعة، والتي من خلالها تبرز قوة الحكام. أما الشأن الاتحادي فإننا نجد فيه تراجعاً كبيراً لدور العديد من الحكام، مما يعني أن وجود مجلس وطني ذي صلاحيات تشريعية سيساعد الحكام على تسيير أمور الدولة الاتحادية، ويساعد على خلق التوازن الاتحادي، ومن ثم الوصول إلى النضج الاتحادي.

كذلك لا يوجد ما يثير الخشية من تدخل المجلس الوطني الاتحادي في شؤون الإمارات الأعضاء أو عرقلة نموها وتطورها، فالمجلس الوطني الاتحادي يختص بالشؤون الاتحادية وليس من اختصاصه الشؤون المحلية للإمارات الأعضاء. هذا مع العلم بأن المجلس الأعلى سيحتفظ دستورياً بالعديد من الصلاحيات الاتحادية؛ كاختيار رئيس الاتحاد ونائبه، ورئيس مجلس الوزراء، والموافقة على تعيين الوزراء وإعفائهم وقبول استقالاتهم، وحق إجراء تعديلات على الدستور الإماراتي، وحل البرلمان، وهي أمور لا يمكن أن تعطى للمجلس الوطني الاتحادي بل لابد أن يحتفظ بها المجلس الأعلى الاتحادي بحكم الطبيعة الخاصة لنموذج الفيدرالية في الإمارات.

إن تطوير المجلس الوطني الاتحادي وتمكين العمل النيابي في دولة الإمارات من شأنه أن يكون إضافة إيجابية للدولة الاتحادية من جوانب عدة، نذكر منها: أولاً، تحسين صورة الإمارات لدى الجهات الدولية المختلفة فيما يتعلق باحترام حقوق مواطنيها السياسية؛ فالإمارات وإن كانت تتمتع بسمعة دولية طيبة إلا أن سجل الحقوق السياسية مازال متراجعاً في نظر المنظمات الدولية. لذلك، فإن تطوير العمل النيابي في الدولة من شأنه أن يحسن مثل هذه الصورة، كما هو الحال مع دول الكويت والمغرب والبحرين والأردن واليمن ولبنان وجزر القمر، التي استطاعت بفضل

العمل النيابي النشط المتوافر لديها أن تتبوأ مكانة الصدارة بين الدول العربية باعتبارها الدول العربية الوحيدة حسب تقديرات عام 2009 التي دخلت قائمة الدول شبه الحرة.[7] ثانياً، إن تطوير العمل النيابي في الإمارات من شأنه أن يعطي قوة للعمل الاتحادي الإماراتي بشكل أكبر مما هو عليه الآن. فالقضايا الاتحادية ستصبح أكثر حضوراً في مداولات المجلس، مما سيساعد في الوصول إلى حلول ناجعة للكثير من القضايا الاتحادية العالقة. ثالثاً، من الممكن للمجلس المنتخب أن يرفع العتب السياسي عن الحكومة في بعض الحالات، حيث إن المجلس يستطيع أن يتخذ مواقف معينة تجاه قضايا مختلفة في العالم ترفع المسؤولية عن الحكومة، ولعل في التجربتين الكويتية والتركية أفضل مثال على ذلك، حيث إن مجلس الأمة الكويتي هو صاحب الحق الدستوري في التصرف بالأموال العامة، ومن ثم فإن الحكومة الكويتية تؤكد أن قرار إلغاء الديون الكويتية على العراق هو بيد مجلس الأمة وليس بيد الحكومة الكويتية، الأمر الذي من شأنه رفع الضغوط عن الحكومة الكويتية. وكذلك فقد كان للبرلمان التركي دور في رفع الحرج عن الحكومة التركية عندما رفض السماح للقوات الأمريكية باستخدام الأراضي التركية لغزو العراق في عام 2003.

من ذلك كله يتضح لنا أن الدولة الفيدرالية الإماراتية بحاجة إلى الاستمرار في مرحلة النضج والتمكين الاتحادي، وكما عمل مؤسسو الدولة على بناء الدولة وترسيخ فكر البناء الاتحادي فيها، فإن المسؤولية تقع على عاتق الجيل الثاني من حكام الإمارات وأعضاء المجلس الأعلى للاتحاد في نقل الدولة الاتحادية إلى مرحلة جديدة تكون سمتها تفعيل الدولة الاتحادية ومؤسساتها وتحقيق النضج الاتحادي.

الهوامش

المقدمة

1. J.C. Johari, *Comparative Politics* (New Delhi: Sterling Publishers, 2008), 26.

2. لمعرفة المزيد عن هذا المنهج، انظر: كمال المنوفي، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة (الكويت: وكالة المطبوعات، 1984)، ص 26-31.

الفصل الأول

1. انظر:
Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, 4th edition, (London: Macmillan Press Ltd, 1998), 168, 175.

2. Ibid, 175.

3. انظر:
James Q. Wilson and John J. Dilulio, Jr., *American Government Institutions and Politics* (Lexington: Heath and Company, 1995), A49.

4. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية: دراسة مقارنة (القاهرة: مطبعة القاهرة الجديدة، 1978)، ص 7.

5. Jogannes Althusius-Encyclopedia Britannica, *Britannica.com*.

6. انظر:
Daniel J. Elazar, *Covenant and Civil Society* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1998), 201.

7. انظر:
Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (Prometheus Books, 2002), book 9, 19-25.

8. انظر:

Patrick Riley, "Federalism in Kant's Political Philosophy," *Publius* vol. 9, no. 4 (1979): 43-64.

9. انظر:

Roger B. Porter, "John Stuart Mill and Federalism," *Publius* vol. 7, no. 2 (1977): 101-124.

10. انظر:

K. Steven Vincent, "Pierre-Joseph Proudhon and the Rise of the French Republican Socialism," *The History Teacher* vol. 19, no. 4 (1986): 617-618.

11. انظر على سبيل المثال: Morton White, *Philosophy, The Federalist, and the Constitution* (New York: Oxford University Press, 1987)؛ انظر النسخة المترجمة من الأوراق الفيدرالية ، ترجمة عمران أبوحجلة (القاهرة: عالم الكتب، 2004).

12. انظر:

Alfred Hinsey Kelly, Winfred Audif Harbison and Herman Belz, *The American Constitution: Its Origins and Development*, 7th edition (New York: Norton & Co., 1991).

13. انظر:

Andrew Heywood, *Politics*, 2nd edition (New York: Palgrave Macmillan, 2002), 335-337.

14. عبدالخالق عبدالله، حكاية السياسة (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2006)، ص 195.

15. Andrew Heywood, op. cit., 316-319.

16. Ibid., 313-316.

17. انظر:

Andrew Heywood, *Key Concepts in Politics* (London: Macmillan Press Ltd, 2000), 229-230.

18. كويبك هي أكبر مقاطعة في كندا، أغلبية سكانها يتحدثون الفرنسية، حيث إن الفرنـسية هـي اللغة الرسمية في المقاطعة كما أن النظام القانوني المدني فيها يتبع النمط الفرنسي.

19. انظر:

Alfred Hinsey Kelly, Winfred Audif Harbison and Herman Belz, op. cit., 168.

20. .Andrew Heywood, *Key Concepts in Politics*, op. cit., 241

21. انظر:

Celine Auclair, "Federalism: Its Principles, Flexibility and Limitations," *Federations* vol. 5, no. A-1 (Autumn 2005): 3.

22. انظر:

Riker W., "Federalism," in F. Greenstein and N. Polsby (eds), *The Handbook of Political Science* (Reading: Addison-Wesley, 1975), 93-172.

23. .Ibid., 93-172

24. انظر:

Alfred Stepan, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model," *Journal of Democracy*, no. 10 (1999): 19-34.

25. انظر:

Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power of Interdependence: World Politics in Transition*, 3d Edition (New York: Longman, 2001), 26.

26. انظر:

Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* (Montreal: McGill-Queens University Press, 1999).

27. انظر: تقرير بيت الحرية لعام 2008 على الموقع التالي: www.freedomhouse.org.

28. .Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin, op. cit., 174-175

الفصل الثاني

1. علي محمد راشد، الاتفاقيات السياسية والاقتصادية التي عقدت بين إمارات ساحل عمان وبريطانيا **1806–1971** (الشارقة: اتحاد كتاب وأدباء الإمارات، 2004)، ص 129–130.

2. انظر:

Frauke Heard-Bey, *From Trucial States to United Arab Emirates* (Dubai: Motivate Publishing, 2004), 294.

3. فراوكه هيرد – باي، من الإمارات المتصالحة إلى دولة الإمارات العربية المتحدة (دبي: موتيفيت للنشر، 2007)، ص 294–295.

4. نجم الدين عبدالله حمودي، قيام دولة الإمارات العربية المتحدة: مذكرات ودراسات (أبوظبي: د.ن، 2004)، ص 148.

5. انظر:

Malcom C. Peck, "Formation and Evolution of the Federation and its Institutions," in Edmund Ghareeb and Ibrahim Al Abed (eds), *Perspectives on the United Arab Emirates* (London: Trident Press Ltd, 1997), 146.

6. فاطمة مسعود المنصوري، «جامعة الدول العربية ودورها في إمارات الساحل في الفترة ما بين 1963 – 1965 وموقف حكام الإمارات من ذلك»، مجلة تراث، العدد 103 (أبوظبي: مارس 2008)، ص 18–23.

7. لمعرفة المزيد عما قدمته بريطانيا مادياً في هذا المجلس، انظر:

Frauke Heard-Bey, op. cit., 319-335.

8. محمد فارس الفارس، جزر الإمارات المحتلة ومباحثات الاتحاد التساعي: قراءة في الوثائق البريطانية لعامي **1971–1972** (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 2007)، ص 40–42.

9. فراوكه هيرد– باي، مرجع سابق، ص 340–341.

10. انظر:

David W. Lesch, "The UAE Experiment," *Middle East Insight* vol. XII, no. 5 (September-December 1996): 15.

11. محمد حسن العيدروس، التطورات السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة (الكويت: منشورات ذات السلاسل، 1980)، ص 373–374.

12. المرجع السابق، ص 374.

13. المرجع السابق، ص 374–383.

14. محمد حسن العيدروس، دولة الإمارات العربية المتحدة من الاستعمار إلى الاستقلال، (الكويت: منشورات ذات السلاسل، 1989)، ص 219–221.

15. حول العقبات التي حالت دون نجاح الاتحاد التساعي، انظر: عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 46–54؛ وانظر أيضاً:

Enver M. Koury, *The United Arab Emirates: Its Political System and Politics* (Maryland: Institute of Middle Eastern and North African Affairs, Inc., 1980).

16. محمد فارس الفارس، مرجع سابق، ص 250 و 261.

17. المرجع السابق، ص 268.

18. المرجع السابق، ص 305–316.

19. عبدالرحيم عبداللطيف الشاهين، نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة (رأس الخيمة: مطبعة جلفار، 1997)، ص 59.

20. فراوكه هيرد – باي، مرجع سابق، ص 369.

21. انظر:

Christopher M. Davidson, *The United Arab Emirates: A Study in Survival* (Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 2005), 50.

22. Ibid., 370.

23. عبدالرحيم عبداللطيف الشاهين، مرجع سابق، ص 59.

24. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 71.

25. David W. Lesch, op. cit., 17.

26. جمال زكريا قاسم، تاريخ الخليج العربي الحديث والمعاصر، المجلد الرابع: تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية لإمارات الخليج العربية ووصولها إلى الاستقلال (القاهرة: دار الفكر العربي، 2001)، ص 331-332.

27. Christopher M. Davidson, op. cit., 50.

28. وفقاً للمادة 120 من دستور الإمارات.

29. وفقاً للمادة 121 من دستور الإمارات.

30. تمت إضافة هذا الاختصاص للمادة 121 ضمن التعديل الدستور رقم (1) لعام 2004، انظر موقع مجلس الوزراء لدولة الإمارات: www.moca.gov.ae.

31. وفقاً للمادة 123 من دستور الإمارات.

32. انظر:

Ann L. Griffiths, *Handbook of Federal Countries 2005* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005), 48, 63, 78.

33. وفقاً للمادة 123 من دستور الإمارات.

34. Ann L. Griffiths, op. cit., 21.

35. انظر: عبدالرحيم عبداللطيف الشاهين، مرجع سابق، ص 87-88؛ وكذلك: عمر الخطيب، «التجربة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة: بين النصوص الدستورية والممارسات السياسية»، مجلة العلوم الاجتماعية، السنة 10 (الكويت: ديسمبر 1982)، ص 185-233.

36. كما اعتبرها الدكتور عادل الطبطبائي في كتابه النظام الاتحادي في الإمارات العربية: دراسة مقارنة، مرجع سابق؛ وكما اعتبرها الدكتور عبدالله العنزي في دراسته «النظام الاتحادي لدولة الإمارات المتحدة: دراسة مقارنة»، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 25، العدد 3 (الكويت: خريف 1997)، ص 36؛ وكما اعتبرها أيضاً الدكتور ناجي شراب في كتابه دولة الإمارات: دراسة في السياسة والحكم (العين: دار الكتاب الجامعي، 1983)؛ وكذلك الدكتور عمرو أحمد حسبو في كتابه النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة (د م: د ن، 1995)، وأيضاً الدكتور عبدالرحيم الشاهين في كتابه نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق.

37. انظر:

Peter Soderlund, *The Dynamics of Federalism in Russia* (Finland: Abo Akademi University Press, 2006).

38. علي هاشم، رحلة عمر: الخليج العربي (بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، 1991)، ص 119-123.

39. Malcom C. Peck, op. cit., 132.

40. Ibid, 169.

41. انظر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة 1971-1976، الجزء الثالث، ص 2194.

42. انظر:

Ali Mohamed Khalifa, *The United Arab Emirates: Unity and Fragmentation*, (Boulder: Westview Press, 1979), 62.

43. المادة 142 من دستور الإمارات.

44. Ali Mohamed Khalifa, op. cit., 81-83.

45. للاطلاع على التعديلات الدستورية، انظر موقع مجلس الوزراء لدولة الإمارات العربية المتحدة: www.moca.gov.ae.

46. مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، بقوة الاتحاد: صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان: القائد والدولة (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2004)، ص 264-273.

47. انظر مثلاً: عبدالله العنزي، مرجع سابق، ص 41-42.

48. Christopher M. Davidson, op., cit., 204.

49. انظر:

Fatma Al-Sayegh, "Diversity in Unity: Political Institutions and Civil Society," *Middle East Policy* vol. 6, no. 4 (June 1999): 15.

50. Frauke Heard-Bey, op. cit., 379.

51. وفقاً للمادة 9 من دستور الإمارات.

52. انظر:

Frauke Heard-Bey, "The United Arab Emirates: A Quarter Century of Federation," in Michael C. Hudson (ed.), *Middle East Dilemma: The Politics and Economics of Arab Integration* (London: Tauris & Co. Ltd, 1999), 138-139.

53. Christopher M. Davidson, op. cit., 202.

54. Fatma Al-Sayegh, op. cit. 14.

55. انظر نص المذكرة في: عبدالرحيم عبداللطيف الشاهين، مرجع سابق، ص 484-495؛ وانظر كذلك: محمد جاسم محمد، النظم السياسية والدستورية في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية (البصرة: مركز دراسات الخليج العربي، 1984)، ص 245-248.

56. انظر:

Frauke Heard-Bey, *From Trucial States to United Arab Emirates*, op. cit., 407-411.

57. Fatma Al-Sayegh, op. cit., 14.

58. جون ديوك أنتوني، دولة الإمارات العربية المتحدة: القوى الفاعلة في تكوين الدولة، سلسلة محاضرات الإمارات، العدد 62 (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2002)، ص 70-75.

59. انظر:

Christopher M. Davidson, op. cit., 203-204; Malcom C. Peck, op. cit., 128-129.

60. انظر: عبدالخالق عبدالله، «تطور النظام الاتحادي في الإمارات»، مجلة المستقبل العربي، السنة 27، العدد 311 (بيروت: يناير 2005)، ص 21-22.

61. انظر: خلدون ساطع الحصري، «اتحادية دولة الإمارات: النص الدستوري والممارسة»، مجلة المستقبل العربي، السنة 4، العدد 28 (بيروت: يونيو 1981)، ص 63-69.

62. عبدالخالق عبدالله، «تطور النظام الاتحادي في الإمارات»، مرجع سابق.

63. المادة 46 من دستور الإمارات.

64. المادة 51 من دستور الإمارات.

65. المادة 52 من دستور الإمارات.

66. المادة 47 من دستور الإمارات.

67. المادة 144 من دستور الإمارات.

68. المادة 47 من دستور الإمارات.

69. وفق المادة 88 من دستور الإمارات.

70. وفقاً للمادة 5 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

71. وفقاً للمادة 7 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

72. وفقاً للمادة 8 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

73. وفقاً للمادة 10 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

74. المادة 52 من دستور الإمارات.

75. المادة 49 من دستور الإمارات.

76. انظر:

Ibrahim Al Abed, "The Historical Background and Constitutional Basis to the Federation," in Edmund Ghreeb and Ibrahim Al Abed (eds.), op. cit.,135.

77. وفقاً للمادة 18 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

78. وفقاً للمادة 14 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

79. وفقاً للمادة 53 من دستور الإمارات.

80. وفقاً للمادة 54 من دستور الإمارات.

81. وفقاً للمادة 60 من دستور الإمارات.

82. وفقاً للمادة 8 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي الصادرة عام 1972.

83. وفقاً للمادة 6 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي الصادرة عام 1972.

84. وفقاً للمادتين 9 و 11 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي الصادرة عام 1972.

85. وفقاً للمادة 10 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي الصادرة عام 1972.

86. وفقاً للمادة 18 من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي الصادرة عام 1972.

87. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة 1971-1977، الجزء الأول، ص 88-89.

88. انظر موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: http://www.mohesr.ae.

89. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة 38، العدد 478 (مـارس 2008)، ص 4948.

90. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد: http://www.economy.ae.

91. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الـسنة 38، العـدد 476 (ينـاير 2008)، ص 342-343.

92. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة شؤون الرئاسة: http://www.mopa.ae.

93. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة 38، العدد 478 (مارس 2008)، ص 22.

94. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الـسنة 38، العـدد 476 (ينـاير 2008)، ص 362.

95. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة والشباب وتنمية المجتمع: http://www.mcycd.ae.

96. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة العمل: http://www.mol.gov.ae.

97. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة البيئة والمياه: http://www.moew.gov.ae.

98. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة 38، العدد 478 (مـارس 2008)، ص 70-71.

99. المرجع السابق، ص 21-22.

100. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الـسنة 38، العـدد 476 (ينـاير 2008)، ص 328.

101. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة شؤون مجلس الوزراء: http://www.moca.gov.ae.

102. انظر الموقع الإلكتروني للمصرف المركزي لدولة الإمارات: http://www.centralbank.ae.

103. انظر الموقع الإلكتروني لمعهد الإمارات للدراسات المصرفية والمالية: http://www.eibfs.com.

104. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة 34، العـدد 416 (يوليـو 2004)، ص 13-14.

105. انظر الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة: http://www.saiuae.gov.ae.

106. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحـدة، الـسنة 36، العـدد 449 (2006)، ص 30-33.

107. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة الرابعة، العدد 19 (يونيو 1974)، ص 20-22.

108. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحـدة 1971-1976، الجـزء الثالـث، ص 46-47.

109. مجموعة الجريدة الرسمية لدولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة 1999، الجـزء 27، ص 41921-41922.

110. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة 1988، الجزء 15، ص 18724.

111. مجموعة الجريدة الرسمية لدولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة 1991، الجـزء 18، ص 23230-23231.

112. انظر الوقع الإلكتروني للهيئة العامة لتنظيم قطاع الاتصالات: http://www.tra.ae.

113. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة 1999، الجزء 27، ص 42159.

114. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتخدة 1999، الجزء 27، ص 40511.

115. انظر الموقع الإلكتروني لصندوق الزكاة: http://www.zakatfund.ae.

116. انظر الموقع الإلكتروني للهيئة الاتحادية للجمارك: http://www.customs.ae.

117. انظر الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف: http://www.awqaf.ae.

118. انظر الموقع الإلكتروني للهيئة العامة لرعاية الشباب والرياضة:
http://www.uaeyouthsports.com.

119. انظر الموقع الإلكتروني لمؤسسة الإمارات العقارية: http://www.akaryah.org.ae.

120. انظر الموقع الإلكتروني للمصرف العقاري: http://www.realestatebank.ae.

121. انظر الموقع الإلكتروني لهيئة الأوراق المالية والسلع: http://www.sca.ae.

122. انظر الموقع الإلكتروني لبرنامج الشيخ زايد للإسكان: http://www.szhp.gov.ae.

123. انظر الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للكهرباء والماء: http://www.fewa.gov.ae.

124. انظر الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للطيران المدني: http://www.gcaa.ae.

125. انظر الموقع الإلكتروني لهيئة الإمارات للهوية: http://www.emiratesid.ae.

126. انظر الموقع الإلكتروني لصندوق الزواج: http://www.zawaj.ae.

127. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة **2001**، الجزء 29، ص 46410-46411.

128. انظر موقع الإلكتروني للهيئة الوطنية للمواصلات: http://www.nta.gov.ae.

129. انظر الموقع الإلكتروني لاتحاد غرف التجارة والصناعة لدولة الإمارات العربية المتحدة:
http://www.fcciuae.ae.

130. مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة **1980**، الجزء 7، ص 6669-6695.

131. الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة 37، العدد 462، ص 15-22.

132. انظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للبلديات: http://www.baladiat.gov.ae.

133. وفقاً للمادة 96 من دستور الإمارات.

134. وفقاً للمادة 97 من دستور الإمارات.

135. وفقاً للمادة 99 من دستور الإمارات.

136. وفقاً للمادة 102 من دستور الإمارات.

137. مجموعة من المؤلفين، مجتمع الإمارات (العين: جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2004)، ص 88.

138. وفقاً للمادة 92 من دستور الإمارات.

139. وفقاً للمادة 70 من دستور الإمارات.

140. وفقاً للمادة 71 من دستور الإمارات.

141. وفقاً للمادة 77 من دستور الإمارات.

142. وفقاً للمادة 72 من دستور الإمارات.

143. وفقاً للمادة 74 من دستور الإمارات.

144. وفقاً للمادة 76 من دستور الإمارات.

145. انظر: حسنين توفيق إبراهيم، **الإصلاح السياسي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية** (دبي: مركز الخليج للأبحاث، 2005).

146. بحساب أن عدد المواطنين هو 867 ألف نسمة في نهاية عام 2006 من أصل نحو 5.6 ملايين نسمة يعيشون في دولة الإمارات، وفقاً لدراسة أعدت من قبل المجلس الوطني الاتحادي. انظر: صحيفة البيان، العدد 10112، السنة 28 (دبي،24 شباط/ فبراير 2008)، ص 1.

147. وفقاً للمادة 78 من دستور الإمارات.

148. وفقاً للمادة 75 من دستور الإمارات.

149. وفقاً للمادة 57 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

150. وفقاً للمادة 79 من دستور الإمارات.

151. وفقاً للمادة 80 من دستور الإمارات.

152. وفقاً للمادة 25 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

153. وفقاً للمادة 23 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

154. وفقاً للمادة 17 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

155. وفقاً للمادة 18 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

156. وفقاً للمادة 34 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

157. وفقاً للمادة 87 من دستور الإمارات.

158. وفقاً للمادة 86 من دستور الإمارات.

159. وفقاً للمادة 68 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

160. وفقاً للمادة 70 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

161. وفقاً للمادة 73 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

162. وفقاً للمادة 77 من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة عام 1977.

163. وفقاً للمادة 88 من دستور الإمارات.

الفصل الثالث

1. انظر: عبدالخالق عبدالله، «تطور النظام الاتحادي في الإمارات»، مرجع سابق.

2. .Fatma Al-Sayegh, op. cit

3. وزارة الإعلام والثقافة، الكتاب السنوي لدولة الإمارات العربية المتحدة **2006** (لندن: شركة ترايدنت بريس ليمتد، 2006)، ص 170.

4. انظر:

David A. Shrik, "New Federalism in Mexico: Implications for Baja California and the Cross-Border Region," at *http://www.sandiegodialogue.org*.

5. الاستثناء هو في كل من فنزويلا وجزر القمر وميكرونيسيا والقديس كيتس ونيفيس.

6. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات (دبي: مطابع البيان، 1994)، ص 340.

7. حسب تصنيف منظمة بيت الحرية، www.freedomhouse.org.

المراجع

المراجع باللغة العربية

أولاً: الوثائق

- الأوراق الفيدرالية ، ترجمة عمران أبوحجلة (القاهرة: عالم الكتب، 2004).
- الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الأعداد: 19 (يونيو 1974)؛ 416 (يوليو 2004)؛ 449 (2006)؛ 462؛ 476 (يناير 2008)؛ 478 (مارس 2008) والمجموعة الكاملة للفترة 1971-1977، وأعوام: 1980، 1988، 1991، 1999، 2001.
- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.
- اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد الصادرة عام 1972.

ثانياً: الكتب والدوريات

- توماس ماتير، الجزر الثلاث المحتلة لدولة الإمارات العربية المتحدة: طنب الكبرى وطنب الصغرى وأبوموسى (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2005).
- جمال زكريا قاسم، تاريخ الخليج العربي الحديث والمعاصر، المجلد الرابع: تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية لإمارات الخليج العربية ووصولها إلى الاستقلال (القاهرة: دار الفكر العربي، 2001).
- جون ديوك أنتوني، دولة الإمارات العربية المتحدة: القوى الفاعلة في تكوين الدولة، سلسلة محاضرات الإمارات، العدد 62 (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2002).

- حسنين توفيق إبراهيم، **الإصلاح السياسي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية** (دبي: مركز الخليج للأبحاث، 2005).
- خلدون ساطع الحصري، «اتحادية دولة الإمارات: النص الدستوري والممارسة»، **مجلة المستقبل العربي**، السنة 4، العدد 28 (بيروت: يونيو 1981).
- عادل الطبطبائي، **النظام الاتحادي في الإمارات العربية: دراسة مقارنة** (القاهرة: مطبعة القاهرة الجديدة، 1978).
- عبدالخالق عبدالله، «تطور النظام الاتحادي في الإمارات»، **مجلة المستقبل العربي**، السنة 27، العدد 311 (بيروت: يناير 2005).
- عبدالخالق عبدالله، **حكاية السياسة** (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2006)، ص 195.
- عبدالرحيم عبداللطيف الشاهين، **نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة** (رأس الخيمة: مطبعة جلفار، 1997).
- عبدالله العنزي، «النظام الاتحادي لدولة الإمارات المتحدة: دراسة مقارنة»، **مجلة العلوم الاجتماعية**، مجلد 25، العدد 3 (الكويت: خريف 1997).
- علي محمد راشد، **الاتفاقيات السياسية والاقتصادية التي عقدت بين إمارات ساحل عمان وبريطانيا 1806–1971** (الشارقة: اتحاد كتاب وأدباء الإمارات، 2004).
- علي هاشم، **رحلة عمر: الخليج العربي** (بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، 1991).
- عمر الخطيب، «التجربة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة: بين النصوص الدستورية والممارسات السياسية»، **مجلة العلوم الاجتماعية**، السنة 10 (الكويت: ديسمبر 1982).
- عمرو أحمد حسبو، **النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة** (د م: د ن، 1995).

- فاطمة مسعود المنصوري، «جامعة الدول العربية ودورها في إمارات الساحل في الفترة ما بين 1963 – 1965 وموقف حكام الإمارات من ذلك»، مجلة تراث، العدد 103 (أبوظبي: مارس 2008).
- فراوكه هيرد - باي، من الإمارات المتصالحة إلى دولة الإمارات العربية المتحدة (دبي: موتيفيت للنشر، 2007)، ص 294–295.
- كمال المنوفي، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة (الكويت: وكالة المطبوعات، 1984).
- محمد حسن العيدروس، التطورات السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة (الكويت: منشورات ذات السلاسل، 1980).
- محمد حسن العيدروس، دولة الإمارات العربية المتحدة من الاستعمار إلى الاستقلال، (الكويت: منشورات ذات السلاسل، 1989).
- محمد فارس الفارس، جزر الإمارات المحتلة ومباحثات الاتحاد التساعي: قراءة في الوثائق البريطانية لعامي 1971–1972 (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 2007).
- محمد نصر مهنا، في الخليج العربي المعاصر (الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2002).
- مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، بقوة الاتحاد: صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان: القائد والدولة (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2004).
- ناجي شراب، دولة الإمارات دراسة في السياسة والحكم (العين: دار الكتاب الجامعي، 1983).
- نجم الدين عبدالله حمودي، قيام دولة الإمارات العربية المتحدة: مذكرات ودراسات (أبوظبي: د.ن.، 2004).

- محمد جاسم محمد، النظم السياسية والدستورية في منطقـة الخليج العـربي والجزيـرة العربيـة (البصرة: مركز دراسات الخليج العربي، 1984).
- وزارة الإعلام والثقافة، الكتاب السنوي لدولة الإمارات العربية المتحدة 2006 (لندن: شركة ترايدنت بريس ليمتد، 2006).

ثالثاً: الصحف

- صحيفة البيان (دبي: 16 كانون الأول/ ديسمبر 2006؛ 24 شباط/ فبراير 2008).

المراجع باللغة بالإنجليزية

- Al-Sayegh, Fatma. "Diversity in Unity: Political Institutions and Civil Society," *Middle East Policy* vol. 6, no. 4 (June 1999).
- Auclair, Celine. "Federalism: Its Principles, Flexibility and Limitations," *Federations* vol. 5, no. A-1 (Autumn 2005).
- Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (Prometheus Books, 2002).
- Davidson, Christopher M. *The United Arab Emirates: A Study in Survival* (Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 2005).
- Elazar, Daniel J. *Covenant and Civil Society* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1998).
- Ghareeb, Edmund and Ibrahim Al Abed (eds), *Perspectives on the United Arab Emirates* (London: Trident Press Ltd, 1997).
- Greenstein, F. and N. Polsby (eds), *The Handbook of Political Science* (Reading: Addison-Wesley, 1975).
- Griffiths, Ann L. *Handbook of Federal Countries 2005* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005).

- Hague, Rod, Martin Harrop and Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, 4th edition, (London: Macmillan Press Ltd, 1998).
- Heard-Bey, Frauke. *From Trucial States to United Arab Emirates* (Dubai: Motivate Publishing, 2004).
- Heywood, Andrew. *Key Concepts in Politics* (London: Macmillan Press Ltd, 2000).
- Heywood, Andrew. *Politics*, 2nd edition (New York: Palgrave Macmillan, 2002).
- Hudson, Michael C. (ed.). *Middle East Dilemma: The Politics and Economics of Arab Integration* (London: Tauris & Co. Ltd, 1999).
- Johari, J.C. *Comparative Politics* (New Delhi: Sterling Publishers, 2008).
- Kelly, Alfred Hinsey, Winfred Audif Harbison and Herman Belz, *The American Constitution: Its Origins and Development*, 7th edition (New York: Norton & Co., 1991).
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power of Interdependence: World Politics in Transition*, 3d Edition (New York: Longman, 2001).
- Khalifa, Ali Mohamed. *The United Arab Emirates: Unity and Fragmentation*, (Boulder: Westview Press, 1979).
- Koury, Enver M. *The United Arab Emirates: Its Political System and Politics* (Maryland: Institute of Middle Eastern and North African Affairs, Inc., 1980).
- Lesch, David W. "The UAE Experiment," *Middle East Insight* vol. XII, no. 5 (September-December 1996).
- Porter, Roger B. "John Stuart Mill and Federalism," *Publius* vol. 7, no. 2 (1977).
- Riley, Patrick. "Federalism in Kant's Political Philosophy," *Publius* vol. 9, no. 4 (1979).

- Shrik, David A. "New Federalism in Mexico: Implications for Baja California and the Cross-Border Region," at *http://www.sandiegodialogue.org*.
- Soderlund, Peter. *The Dynamics of Federalism in Russia* (Finland: Abo Akademi University Press, 2006).
- Stepan, Alfred. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model," *Journal of Democracy*, no. 10 (1999).
- Vincent, K. Steven. "Pierre-Joseph Proudhon and the Rise of the French Republican Socialism," *The History Teacher* vol. 19, no. 4 (1986).
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems* (Montreal: McGill-Queens University Press, 1999).
- White, Morton. *Philosophy, The Federalist, and the Constitution* (New York: Oxford University Press, 1987).
- Wilson, James Q., and John J. Dilulio, Jr., *American Government Institutions and Politics* (Lexington: Heath and Company, 1995).

المواقع الإلكترونية

1. اتحاد غرف التجارة والصناعة لدولة الإمارات العربية المتحدة: http://www.fcciuae.ac.
2. الأمانة العامة للبلديات: http://www.baladiat.gov.ae.
3. برنامج الشيخ زايد للإسكان: http://www.szhp.gov.ae.
4. بيت الحرية: www.freedomhouse.org.
5. دائرة المعارف البريطانية: (*Encyclopedia Britannica*) *www.britannica.com*.
6. ديوان المحاسبة: http://www.saiuae.gov.ae.
7. صندوق الزكاة: http://www.zakatfund.ae.
8. صندوق الزواج: http://www.zawaj.ae.

9. مؤسسة الإمارات العقارية: http://www.akaryah.org.ae.

10. مجلس الوزراء لدولة الإمارات العربية المتحدة: www.moca.gov.ae.

11. المصرف المركزي لدولة الإمارات العربية المتحدة: http://www.centralbank.ae.

12. المصرف العقاري: http://www.realestatebank.ae.

13. معهد الإمارات للدراسات المصرفية والمالية: http://www.eibfs.com.

14. الهيئة الاتحادية للجمارك: http://www.customs.ae.

15. الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء: http://www.fewa.gov.ae.

16. هيئة الإمارات للهوية: http://www.emiratesid.ae.

17. هيئة الأوراق المالية والسلع: www.sca.ae.

18. الهيئة العامة لتنظيم قطاع الاتصالات: http://www.tra.ae.

19. الهيئة العامة لرعاية الشباب والرياضة: http://www.uacyouthsports.com.

20. الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف: http://www.awqaf.ae.

21. الهيئة العامة للطيران المدني: http://www.gcaa.ae.

22. الهيئة الوطنية للمواصلات: http://www.nta.gov.ae.

23. وزارة الاقتصاد: http://www.economy.ae.

24. وزارة البيئة والمياه: http://www.moew.gov.ae.

25. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: http://www.mohesr.ae.

26. وزارة الثقافة والشباب وتنمية المجتمع: http://www.mcycd.ae.

27. وزارة شؤون الرئاسة: http://www.mopa.ae.

28. وزارة شؤون مجلس الوزراء: http://www.moca.gov.ae.

29. وزارة العمل: http://www.mol.gov.ae.

نبذة عن المؤلف

الدكتور محمد بن هويدن: حاصل على الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة درهام بالمملكة المتحدة، والماجستير في العلوم السياسية من جامعة شمال أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية، والبكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة الإمارات العربية المتحدة.

يعمل أستاذاً مشاركاً في قسم العلوم السياسية بجامعة الإمارات العربية المتحدة.

له مساهمات ودراسات علمية منشورة في دوريات علمية مختلفة؛ منها: **مجلة العلوم الاجتماعية، المجلة العربية للعلوم السياسية، مجلة شؤون اجتماعية، مجلة الدراسات الاستراتيجية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلة السياسة الدولية، ومجلة** *Arab Insight*. وقد شارك في العديد من المؤتمرات والندوات العلمية حول العالم، وله مقالات تحليلية سياسية تصدر بشكل مستمر في صحيفة **البيان الإماراتية**.

الفيدرالية في الإمارات
النظرية، والواقع، والمستقبل

موضوع الفيدرالية من الموضوعات الشيقة في دراسة العلوم السياسية، نظراً لكثرة الكتابات النظرية بشأنه، وكذلك بفعل تنوع تطبيقاته عبر العالم، حيث لا يوجد نظامان فيدراليان متماثلان. ومن المتوقع أن يزيد عدد الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي في العالم، لأنه يمثل حلاً مناسباً ومرناً للإبقاء على كيانات كثير من الدول التعددية، وتحقيق التوازن بين مكوناتها، ومراعاة خصوصيتها.

ويكتسب الموضوع أهمية إضافية بالنسبة إلى دولة الإمارات العربية المتحدة بسبب اعتمادها المبكر على هذا النمط من أنماط الحكم، وكونها التجربة الوحدوية الناجحة الوحيدة في العالم العربي. ومازالت فوائد الفيدرالية ماثلة في تماسك الوحدات السياسية المكونة لهذه الدولة بما يعزز من مكانة الدولة وازدهارها، بينما تقوم الدولة بدعم هذه الوحدات بما يحفظ استقرارها ويعزز رفاهية مواطنيها.

يهدف هذا الكتاب أن يكون مرجعاً حول الفيدرالية في الإمارات، حيث يصف ظروف نشأتها، ومكونات النظام السياسي الإماراتي، ويبين مراحلها المختلفة من التأسيس إلى الرسوخ إلى النضج الفيدرالي. ويوضح جوانب النجاح والانع الإيجابية لهذا التطور، والعوامل التي من شأنها أن تعزز هذا النظام في الم وهو يسعى لفتح باب النقاش حول كثير من هذه الموضوعات.

ISBN 978-9948-14-286-7
9 789948 142867